

MAKT OCH VANMAKT

Lärdomar av
sex borgerliga
regeringsår

Redaktör:
Bengt Rydén

ANDERS ARFWEDSON CARL BILDT GÖSTA BOHMAN
INGEMAR ELIASSON SVEN HIRDMAN
GÖRAN JOHANSSON STIG LARSSON BERT LEVIN
BJÖRN MOLIN INGEMAR MUNDEBO
MATS SVEGFORS DANIEL TARSCHYS
BENGT WESTERBERG STEN WESTERBERG
NILS G ÅSLING

Makt och vanmakt

Makt och vanmakt

Lärdomar av sex borgerliga regeringsår

Redaktör:
Bengt Rydén



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Denna bok ingår som nr 1 (av 4) i skriftserien Näringsliv och Samhälle 1983

© Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Tryckt hos Kristianstads Boktryckeri AB, 1983

Förlagsredaktör Jan-Olof Edberg

Diagram Ragnar Edberg

Omslag av Tommy Säflund

ISBN 91 7150 240 8

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Sköldungagatan 2

114 27 Stockholm

Telefon 08-23 25 20

SNS – STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGS LIV OCH SAMHÄLLE

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

Innehållsförteckning

Om författarna 7

Förord 9

- 1 *Att styra Sverige: vad kan vi lära av sex borgerliga regeringsår?* – Bengt Rydén 13
- 2 *Koalitionsregerandets villkor* – Carl Bildt, Göran Johansson och Bert Levin 31
- 3 *Den långa vägen mot ekonomisk realism* – Ingemar Mundebo 42
- 4 *Ekonomisk politik i ett genomorganiserat samhälle* – Sten Westerberg 60
- 5 *Maktfördelningen mellan regeringen och ämbetsverken* – Ingemar Eliasson 73
- 6 *En skog av röda nålar. Om politiseringen av departement och förvaltning* – Bert Levin 91
- 7 *Regeringen och MBL* – Anders Arfwedson 101
- 8 *Staten som arbetsgivare* – Stig Larsson 110
- 9 *Politisk överbelastning* – Mats Svegfors 125
- 10 *Samspelet mellan regering och riksdag* – Björn Molin 138
- 11 *Kampen mot krångel och onödig byråkrati* – Daniel Tarschys 150
- 12 *Borgerligheten och skattefrågan* – Bengt Westerberg 164
- 13 *Försvarspolitik i samförstånd* – Sven Hirdman 180
- 14 *Regeringarna Fälldin och de statliga företagen* – Nils G Åsling 196
- 15 *Några reflexioner kring de borgerliga regeringsåren* – Gösta Bohman 211

Om författarna

Anders Arfwedson (född 1940), statssekreterare i utbildningsdepartementets skolenheter 1976–78 och 1979–81.

Carl Bildt (född 1949) riksdagsman, statssekreterare i regeringens samordningskanslier 1979–81.

Gösta Bohman (född 1911) riksdagsman, tidigare ordförande i moderata samlingspartiet, statsråd och chef för ekonomidepartementet 1976–78 och 1979–81.

Ingemar Eliasson (född 1939) riksdagsman, statssekreterare i arbetsmarknadsdepartementet 1976–79, statssekreterare inom regeringskansliet 1979–80, statsråd och chef för arbetsmarknadsdepartementet 1980–82.

Sven Hirdman (född 1939) statssekreterare i försvarsdepartementet 1979–82.

Göran Johansson (född 1937) statssekreterare i statsrådsberedningen 1979–82.

Stig Larsson (född 1936) statssekreterare i budgetdepartementets personalenheter 1979–82.

Bert Levin (född 1939) statssekreterare i utbildningsdepartementet 1976–80 och i regeringens samordningskansli 1980–82.

Björn Molin (född 1932) riksdagsman, statsråd och chef för handelsdepartementet 1981–82.

Ingemar Mundebo (född 1930) landshövding, f d riksdagsman, statsråd och chef för budgetdepartementet 1976–80 (1978–79 även ekonomidepartementet).

Bengt Rydén (född 1936) chef för SNS.

Mats Svegfors (född 1948) statssekreterare i bostadsdepartementets planenheter 1979–81.

Daniel Tarschys (född 1943) statssekreterare i statsrådsberedningen 1978–79.

Bengt Westerberg (född 1943) statssekreterare i industridepartementet 1978–79 och i budgetdepartementet 1979–82.

Sten Westerberg (född 1939) statssekreterare i budgetdepartementet 1976–79 och i ekonomidepartementet 1979–82.

Nils G Åsling (född 1927) riksdagsman, statsråd och chef för industridepartementet 1976–78 och 1979–82.

Förord

Tiden sedan början av 1970-talet har präglats av växande osäkerhet och instabilitet, inte minst i det politiska livet. För Sveriges del är en viktig förklaring den nya författningen, som ger omedelbara och i det närmaste exakta utslag av folkviljan vid riksdagsvalen vart tredje år. Men bidragande är säkert också svårigheterna att regera, med sikte på att inom kort bli återvald, i tider av betydande ekonomiska och sociala problem – växande arbetslöshet, hög inflation, sjunkande reallöner och stopp i reformbygget.

Under lång tid var Sverige ett ovanligt stabilt land. Den politiska maktväxlingen 1976 var därför en historisk händelse. Men förmodligen var den inledningen till en era av tätare regeringsväxlingar och ökad politisk osäkerhet. En diskussion och analys av erfarenheterna från åren 1976–82, den första borgerliga regeringsperioden på närmare 50 år, är därför motiverad. Vilka lärdomar, positiva och negativa, kan de politiska partierna dra av dessa år, för egen räkning och för hela det politiska livets och samhällets? Huvudsyftet med denna bok är att bidra till en sådan diskussion.

Bokens titel, *Makt och vanmakt*, vill spegla de problem som maktväxling för med sig både för direkt och indirekt berörda personer. Men den anspelar också på den känsla av oförmåga att snabbt lösa samhällsproblem och påverka samhällsutvecklingen som regeringspolitiker ibland ger uttryck för. Inte bara i koalitionsregeringar krävs kompromisser till priset av ibland stora ideologiska uppoffringar. Och i många situationer frågar

sig nog politiker i maktställning om samhällen och hela nationer numera över huvud taget kan regeras, "styras", i en på förhand utstakad riktning mot på förhand uppsatta mål. Insikten i dessa problem skapar en naturlig känsla av vanmakt.

SNS har nyligen lanserat ett forsknings- och debattprogram under rubriken "Samhällsorganisation under omprövning", som bl a vill belysa det svenska samhällets funktionssätt och bidra till att skapa en djupare förståelse av samhällsutvecklingen. En viktig del av detta program är analyser och beskrivningar av den politiska sektorn och dess relationer till andra samhällssektorer, såsom den offentliga administrationen, intresseorganisationerna, företagen och massmedia. Denna bok handlar i hög grad om dessa och liknande frågor och ingår därför i nämnda program, som nyligen introducerades i SNS-boken *Land i olag*.

Den här boken har tillkommit under ganska speciella förhållanden. Under oktober 1982 tillfrågades 15–20 fd statsråd och statssekreterare från olika borgerliga regeringar om de ville medverka med en uppsats kring ett föreslaget ämne. Så gott som alla accepterade, några dock efter att ha formulerat ett eget ämne. Uppdraget var att, på 10–15 sidor, utifrån personliga iakttagelser beskriva erfarenheter och söka dra lärdomar inom ramen för det givna ämnet. Manuslämning skedde i mitten av december, efter seminariebehandling av tillgängliga kapitelutkast. De flesta författarna deltog i denna diskussion och gav värdefulla synpunkter.

I vilken grad författarna på denna starkt begränsade tid lyckats formulera slutsatser eller på annat sätt komma med bidrag av allmänt intresse får läsarna själva bedöma. Som färsk dokumentation kring en viktig och intressant period i Sveriges politiska liv borde emellertid bidragen ha sitt givna intresse. Själv har jag i en inledande uppsats försökt skriva en introduktion och syntes, som också vill tjäna som ett slags kitt mellan de ibland ganska disparata uppsatserna.

Utan författarnas välvilja och entusiasm för idén hade denna bok aldrig kommit till stånd. Jag ber att få tacka alla medverkan-

de för deras insatser. Särskilt vill jag tacka *Bengt Westerberg*, som redan från idéstadiet hjälpt till att föra projektet i hamn, med uppslag, författarengagemang och andra praktiska råd och dåd. Tack även *Bert Levin*, som tillsammans med Bengt Westerberg noga läst och givit synpunkter på samtliga kapitel.

Det säger sig självt att framförda synpunkter står för varje författare ensam. Varken författarna som kollektiv eller SNS som organisation har något ansvar för vad de enskilda författarna framför.

Stockholm i februari 1983

Bengt Rydén

1 Att styra Sverige: vad kan vi lära av sex borgerliga regeringsår?

Bengt Rydén

En historisk parentes?

Efter sex år av borgerligt regeringsinnehav återtog socialdemokratin i oktober 1982 regeringsmakten.

Var de sex åren en "historisk parentes" eller inledningen till en ny era av politisk instabilitet och maktväxling i Sverige? Parentesteorin, som utgår från att 1976 och 1979 års socialdemokratiska valförluster endast var "olycksfall i arbetet", skulle innebära att inget av principiellt värde finns att lära av de sex åren.

Maktväxlingsteorin leder till den motsatta slutsatsen: eftersom växling vid regeringsmakten kan ses som en naturligt följd av den politiska instabilitet, som skapats av bl a den nya författningen och den "nya ekonomin" (med bl a stagnation, inflation och arbetslöshet), är perioden 1976–82 av särskilt intresse. Dess lärdomar bör analyseras och tas till vara i det fortsatta parti- och samhällspolitiska arbetet. Slutsatsen bör vara av intresse för alla politiska partier och för alla regeringsbildningar som kan bli aktuella i framtiden – inte bara borgerliga.

Parentes eller inte – den borgerliga regeringsperioden var historisk och maktväxlingen 1976 var säkert en omskakande upplevelse för många. Ingen väljare som fötts efter Oskar II:s tid hade dittills varit med om att rösta fram en regering utan några socialdemokrater ("semesterregeringen" sommaren 1936 hade ju en annan bakgrund). Regeringsskiftet var omskakande också för de socialdemokrater som tvingades lämna kanslihuset (där många av dem tillbringat en stor del av sitt yrkesverksamma liv) och för de borgerliga politiker som tog steget in i kanslihuset.

Att utan nödvändig mental beredskap plötsligt lämna den långa politiska ökenvandringen, plötsligt gå från ord till handling, från vanmakt till makt (eller vad som troddes vara makt), kan inte ha skett utan starka känslomässiga reaktioner. Och 1982 upprepades hela processen, fast med omvända förtecken.

De borgerliga regeringsåren blev fyllda av en hel del dramatik. Två gånger bildades trepartiregeringar och två gånger sprack de. Den interna kanslihusdiskussionen blev offentlig på ett helt annat sätt än tidigare, till mångas förargelse och andras förnöjelse. Men mycket hände också vid sidan av den dramatik som fick de stora tidningsrubrikerna.

Tre perioder med växlande villkor

”De borgerliga regeringsåren” har här använts som ett enhetligt och entydigt begrepp. Men i själva verket rymmer det starkt varierande förhållanden och villkor för det politiska arbetet. En första period ligger före den formella maktväxlingen 1976; egentligen inleddes ju den borgerliga makttillväxten med jämviktsriksdagen åren 1973–76, ett slags borgerlighetens träningsläger inför regeringstillträdet. Erfarenheter från den perioden diskuteras emellertid inte explicit här; men många av synpunkterna i boken kan mycket väl gälla även dessa år.

En andra period omfattar åren 1976–79, som präglades av en stabil borgerlig riksdagsmajoritet men också av en framväxande ekonomisk kris och av en traumatisk kärnkraftsdebatt. Också maktväxlingens alla problem kom att dominera – lärotiden i kanslihuset, ovanan att regera, svårigheten i relationerna med omvärlden (massmedia, intresseorganisationer, opposition), ambitionen att driva en minst lika reforminriktad och ”socialt ansvarsfull” politik som socialdemokratins, särskilt på sysselsättningens område.

Den tredje perioden, åren 1979–82, påminner i viktiga avseenden mer om 1973–76 än om 1976–79. En borgerlig riksdagsmajoritet på ett mandat medförde stora krav på partidisciplin,

men denna kunde inte förhindra en genuin osäkerhet i det politiska livet. Det taktiska spelet ökade i betydelse. I ett antal frågor kunde regeringen inte genomföra sin politik med stöd av en riksdagsmajoritet; regeringsmakten försvagades. Den stora skillnaden mot 1973–76 var naturligtvis att regeringen var borgerlig. Men under båda dessa perioder tvingades regeringarna ta stor hänsyn till oppositionen för att kunna genomföra önskade förändringar i viktiga politiska frågor (t ex 1974 års momssänkning, 1980 års folkomröstning om kärnkraften och 1981 års skattereform, ”den underbara natten”).

Under båda mandatperioderna med borgerlig majoritet i riksdagen verkade minoritetsregeringar, 1978–79 en folkpartiregering med mycket svag parlamentariskt underlag under nära ett år, och 1981–82 en center-folkpartiregering under nära ett och ett halvt år. Visserligen har Sverige tidigare regerats av socialdemokratiska minoritetsregeringar, senast 1970–73 (bortsett från den nuvarande regeringen). Men på grund av kommunisternas agerande i riksdagen har dessa i det stora hela kunnat handla som om de varit grundade på en riksdagsmajoritet. De två borgerliga minoritetsregeringarna kan därför sägas tillsammans bilda ett slags fjärde delperiod som gav erfarenheter av betydelse för framtida minoritetsregeringar.

De erfarenheter av de borgerliga regeringsåren som diskuteras i denna bok kan grupperas i fyra olika kategorier:

- maktväxlingens problem,
- regeringsarbetets organisation,
- regeringens yttre relationer,
- olika politiska sakområden.

I den fortsatta diskussionen tar jag upp de tre första av dessa kategorier. Jag berör även vissa frågor som de medverkande författarna av olika skäl *inte* tar upp.

Maktväxlingens problem

Maktväxlingen 1976 var den första på 44 år. Det är inte troligt att det efter 1982 kommer att dröja lika länge till nästa maktväxling. Tvärtom räknar många med täta regeringsskiften under gällande författning. Maktväxlingens problem är därför särskilt viktiga att diskutera. Maktövertagandets och maktöverlämnandets många komplikationer samt svårigheterna att efter en maktväxling behålla kompetenta och vitala oppositionspolitiker i det politiska livet är två sådana problem. Det är naturligt att flera av författarna berör dessa frågor. Men någon egen sammanhängande analys har området inte fått.

Regeringsovanan, bristen på erfarenhet av kanslihusarbetet och av organiserat samarbete mellan partierna efter den långa tiden i opposition, ledde till allmän osäkerhet, tröghet, misstänksamhet i partirelationerna, tveksamhet i relationerna till kanslihusbyråkratin och ett slags komplex gentemot bl a fackföreningsrörelsen. Men uppfattningarna är olika om regeringsovanans betydelse. *Ingemar Mundebo* anser att den inte betydde så mycket, att det knappast fanns förutsättningar för en väsentligt annorlunda politik. Och *Mats Svegfors* tycks mena att kanslihusbyråkratins kunskaps- och erfarenhetsövertag är så stort att det för många frågor behandling inte spelar någon avgörande roll vilken regering som sitter vid makten. *Sven Hirdmans* beskrivning av försvarspolitikerna kan tolkas på samma sätt. Å andra sidan hävdar *Gösta Bohman* bestämt att regeringsovanan var en stor nackdel.

Att en länge åstundad och plötsligt erövrad makt lätt skapar vanmakt är naturligt. Hur skall maktpositionen utnyttjas? måste många nyinflyttade i kanslihuset ha undrat. Det borde också vara självklart att den administrativa ovanan rent generellt var en nackdel, som emellertid varierade från departement till departement bl a beroende på personlig läggning. Det finns ingen anledning tro att egen, personlig erfarenhet skulle vara av mindre värde för en departementschef än för en verkschef, organisa-

tionschef eller företagschef.

Frågan är då om det går att förbereda sig för ett regeringsarbete på annat sätt än genom träning på platsen. I stort sett tror jag att svaret är nej. Men riksdagsmännens insyn i hur kanslihusarbetet bedrivs borde på olika sätt kunna förbättras. Också i partierna kan vissa förberedelser göras, och enligt *Gösta Bohman* har detta också skett. Sådana förberedelser bör vara lättare nu än före 1976, därför att det nu finns en bredare erfarenhetsgrund i alla riksdagspartier (utom VPK). Dessutom har de tre borgerliga partierna bättre lärt sig umgås med varandra, vilket framgår av samtalet mellan *Carl Bildt*, *Bert Levin* och *Göran Johansson*.

Ett substitut för erfarenhetsuppbyggnad genom arbete i kanslihuset kunde vara att bilda "skuggkabinett" av brittisk typ. Men med Sveriges splittrade partistruktur, och med partiernas dåliga finanser, torde denna lösning ännu vara avlägsen.

Om maktövertagandet har sina problem så har även maktöverlämnandet sina. Det är frågan om en förändring från makt till vanmakt. Det berättas om det avgångna socialdemokratiska statsrådet, som hösten 1976 bittert fick erfara den förlorade maktpositionens konkreta yttringar. Han väntade i flera månader varje morgon på brev som aldrig kom – därför att han inte visste att han i sin nya ställning själv måste tömma sitt postfack. Samma slags förvirring lär ha drabbat också ett och annat avgånget borgerligt statsråd.

Sådana anekdoter säger en hel del om riksdagsarbetets usla villkor – och därmed också om maktöverlämnandets svårigheter. Servicen i kanslihuset är nog i nivå med vad som är rimligt att begära för ett så viktigt arbete; den borde, även i riksdagen, vara om inte fullt densamma så inte alltför mycket sämre. I en tid av täta regeringsskiften borde det vara självklart att inte göra alltför stora åtskillnader i det dagliga arbetets praktiska möjligheter mellan dem som för stunden råkar vara statsråd och dem som råkar vara riksdagsmän. Detta är förmodligen viktigare frågor än skillnader i lönevillkor etc och av betydelse för möjlighe-

ten att bevara avsuttna statsråd i det rikspolitiska arbetet – ett viktigt mål i samband med maktskiften.

Resursbristen i partierna är även den ett problem när det gäller att behålla kompetens under oppositionsperioder – men naturligtvis också för en vital politisk opposition över huvud taget. Som *Bert Levin* påpekar borde partistödets utformning omarbetas så att ett förlorande parti inte även ekonomiskt drabbas så hårt att det förlorar de praktiska möjligheterna att bedriva en vital och konstruktiv opposition. Och *Carl Bildt* pläderar för avdragsrätt för privata utgifter för partistöd.

Bert Levin tar även upp dilemmat att hitta vägar som möjliggör en god extern rekrytering till kanslihuset utan att blockera internrekryteringen till höga befattningar i statsförvaltningen. Politiska utnämningar till sådana befattningar har blivit allt vanligare. Levins lösning är generositet med avgångsvederlag i stället för med utnämningar till höga befattningar. Det torde på lång sikt vara den enda rimliga vägen, om regeringsskiftena fortsätter att komma tätt.

Maktväxlingens problem har accentuerats av den nya författningen. Den har, som nämnts, ökat sannolikheten för återkommande regeringsskiften, även mellan de ordinarie riksdagsvalen. Men den har också givit den inkommande regeringen betydligt mindre tid än tidigare fram till nästa val. Detta är ett särskilt handikapp för flerpartiregeringar, som har svårt att i god tid ordentligt förbereda sitt arbete. Konsekvenserna är att de i praktiken ärver den avgående regeringens budget och därmed är låsta under en betydande del av mandatperiodens tre år. Det torde vara en viktig förklaring till den socialdemokratiska regeringens rivstart hösten 1982. Den ville starta på egna villkor och påbörjade därför det egentliga regeringsarbetet långt före själva det formella makttillträdet.¹⁾

1) I sin nya bok *Hur styrs landet?* presenterar Gunnar Myrdal en skarp kritik av den nya konstitutionen och dess menliga inverkan på politisk stabilitet och effektivitet.

Regeringsarbetets organisation

När en verksamhet utvärderas är det vanligt att lägga stor vikt vid dess organisation. Ett dåligt resultat förklaras ofta med en dålig organisation snarare än med dåliga idéer och bristande innehåll. Den borgerliga regeringspolitikens misslyckande, något som i och för sig kan diskuteras, har av många också förklarats av att regeringsarbetet var dåligt organiserat. Men, som *Göran Johansson* påpekar, är det i stället de personer som befohkar organisationer, deras förmåga att samverka och politikens innehåll som är avgörande. Men det hindrar inte att även regeringen, kanslihuset och riksdagen med utskott kan fungera mer eller mindre bra, inte minst i samspelet med varandra, vilket i boken belyses av *Björn Molin*.

Självfallet erbjuder arbetsorganisationen inom en flerpartiregering större praktiska svårigheter än inom en enpartiregering. Svårigheterna framgår väl av samtalet om koalitionsregerandets villkor mellan *Carl Bildt*, *Bert Levin* och *Göran Johansson*. Åtminstone tre slutsatser kan dras. Samordningskanslierna och deras relationer till departementen måste i kommande flerpartiregeringar fås att fungera bättre. Ett slags inre kabinett, en regeringstrojka enligt socialdemokratisk 70-talsmodell, skulle kunna leda till bättre samordning av viktiga ekonomiska beslut. Och flerpartiregeringar måste finna former för gemensam diskussion av den långsiktiga politiska strategi i vilken de dagliga besluten kan inordnas. Sådana diskussioner tycks knappast alls ha förts i de borgerliga trepartiregeringarna. *Bengt Westerberg* hävdar att det var bristen på en gemensam strategi gentemot socialdemokratin som bidrog mest till trepartiregeringens fall i maj 1981 snarare än den sakfråga — skattereformen — som utlöste denna regeringskris. Behandling av långsiktiga frågorna i ett separat "tänkarkansli", som i den nuvarande socialdemokratiska regeringen, avvisas emellertid av flera författare, bl a *Göran Johansson*.

Ett utmärkande drag i den svenska samhällsorganisationen är

arbetsfördelningen mellan statsdepartement och ämbetsverk. *Ingemar Eliasson* hävdar att departementen tvingats ta över alltmer av de verkställande uppgifterna, på bekostnad av de polycyskapande. Han vill därför ha ökade utredningsresurser till departementen. *Mats Svegfors'* slutsats är en annan. Han anser att departementstjänstemännens övertag över politikerna redan är så stort, att de i praktiken bestämmer utgången av flertalet ärenden. Frågan är om inte resursbristen är störst i riksdagen och dess utskott. *Björn Molin* berör frågan men drar ingen tydlig slutsats.

Enskilda statsråds medverkan i myndigheters beslut är i Sverige en mycket känslig fråga. "Ministerstyre" är ett starkt pejorativt begrepp. *Ingemar Eliasson* uttalar sig för ökade möjligheter för statsråd att ingripa i myndigheters beslut. Men som framgår av *Mats Svegfors'* uppsats är arbetsfördelningen mellan departement och myndigheter avhängig gällande konstitutionella regler.

Departementsindelningen och departementsfördelningen mellan partierna förbigås i stort sett med tystnad i bokens uppsatser. Undantaget är uppdelningen i ett budget- och ett ekonomidepartement, som bedöms vara ett tämligen misslyckat experiment. För en extern bedömare framstår också departementsfördelningen mellan partierna som i flera fall olycklig. Det vore t ex naturligt att förutom ekonomi- och budgetfrågorna även industri- och arbetsmarknadsärendena fick skötas av statsråd från samma parti. På grund av den abnorma arbetsbelastning som uppstod var det även olyckligt att arbetsmarknadsministern i den senaste borgerliga regeringen fick hand om energifrågorna, därför att partierna inte ville utöka antalet statsråd och därmed rubba fördelningen dem emellan.

Kanslihusarbetet påverkades under de borgerliga regeringarna av att MBL infördes från 1977. *Anders Arfwedson* och *Stig Larsson* är båda starkt kritiska till det formaliserade medbestämmandets tillämpning i regeringsarbetet och efterlyser en omprövning. Kanske är en socialdemokratisk regering bättre skickad än en borgerlig att genomföra en sådan omprövning.

Men kanske agerar de fackliga organisationerna i kanslihuset annorlunda under en socialdemokratisk regering än under en borgerlig? Kanske blir de mindre formalistiska och bokstavstroga och inriktar sig mer på ett informellt, naturligt vardags-samarbete?

Regeringens yttre relationer

Det är ingen överdrift att hävda att de borgerliga regeringarna hade betydande problem i sina relationer med den politiska oppositionen, med intresseorganisationerna, med näringslivet och med massmedia.

I ett väsentlig avseende hade de sig själva att skylla, nämligen i deras försiktighet som yttrade sig som en ängslan att stå för en egen ståndpunkt, i en vilja att vara till lags och att driva en mer socialdemokratisk politik än socialdemokraterna själva. En sådan självförnekelse är dömd att misslyckas; den tolkas som opportunism och skapar förakt hos de politiska motståndarna. Detta "socialdemokratikomplex" var särskilt tydligt under de första åren och särskilt på sysselsättningsområdet. Det torde ha skapat fler problem än det löste.

Samförståndsambitionen möttes från det socialdemokratiska partiets sida av en hård konfrontation enligt flera författare. *Ingemar Mundebo*, *Sten Westerberg* och *Nils G Åsling* hävdar i sina bidrag att socialdemokraterna alltid föreslog högre statsutgifter än regeringen, oftast utan att föreslå motsvarande intäktsförstärkningar (dvs skattehöjningar), samtidigt som de starkt kritiserade det växande budgetunderskottet. Kanske är det i vårt politiska system inte möjligt att i politiskt samförstånd, som inte tar sig uttryck i organiserat samarbete över blockgränsen, bedriva en åtstramningspolitik, med nedskärningar av de reala offentliga utgifterna. De närmaste åren ger svar på frågan om det är möjligt. Om det svaret blir nej kan man påstå att socialdemokraterna under sin oppositionstid själva formulerade det borgerliga svaret.

De större intresseorganisationerna har i Sverige gradvis fått vad som kan kallas ett slags vetomakt i det politiska livet. Det är i praktiken oerhört svårt att genomföra förändringar mot viktiga intresseorganisationers vilja. Storstrejken 1980, kritiken av karensdagarna i sjukförsäkringen och av förändringarna i beräkningen av ATP-pensionerna, upplösningen av skatteöverenskommelsen mellan (s), (c) och (fp) samt införandet av skattereduktion för fackföreningsavgifter är belysande exempel på detta. En viktig fråga är om den aktuella ekonomiska politiken, med en planerad reallöneförsämring på cirka 5 procent under 1983, över huvud taget varit möjlig under en borgerlig regering. Under alla förhållanden är det klart att en borgerlig regering inte explicit hade vågat sig på en sådan politik som regeringen nu genomför.

Man kan fråga sig om "den svenska modellen", med bl a en fredlig arbetsmarknad, förutsätter en fortgående "reformpolitik" under socialdemokratisk ledning. Man måste också fråga sig vilka konsekvenser för det demokratiska systemets funktionssätt som följer av att den medlemsbaserade intressemakten växer på bekostnad av den på folkflertalet baserade regeringsmakten.¹⁾

Ingen av författarna diskuterar dessa fundamentala frågor, trots att de borgerliga regeringsåren borde ha givit underlag för reflexioner. Men *Sten Westerberg* hävdar att en regering aldrig skall ge ett lillfinger till intresseorganisationer eller opposition, aldrig sätta sig i en förhandlingssituation. Gör den det är den på förhand dömd att förlora och ingen finns längre som kan försvara helhetens perspektiv, samhällsintresset, gentemot de välorganiserade delintressena.

En regerings personliga kontakter med sin omvärld är naturligtvis viktiga; genom dem byggs ett förtroende upp, som spelar en roll när olika praktiska frågor skall lösas. De personliga kontakterna fungerar som olja i ett maskineri som annars lätt kär-

1) Även den frågan diskuteras i den nämnda boken av Gunnar Myrdal.

var. Mitt intryck är att de borgerliga regeringarna hade dåligt utvecklade personkontakter med viktiga intressegrupper, framför allt med fackföreningsrörelsen. Det kan ha bidragit till en förtroendeklyfta som aldrig överbryggades. Men även kontakterna med näringslivet var i många fall dåliga — med samma resultat som följd. Det är mitt intryck att alltför många statsråd umgicks med en bredare omvärld mest med hjälp av expertföredragningar, skrifter och massmedia. Om det är riktigt kan man fråga sig hur det påverkat regeringens verklighetsbild.

Under de borgerliga regeringsåren tågade massmedia in i kanslihuset. Tidvis läckte kanslihuset som ett såll. TV-kamerorna kunde följa regeringskriserna i alla vinklar och vrår, timme för timme. Statsministerns vånda förmedlades i direktsändningar till svenska folket.

Utan tvivel bidrog den massmediala hårdbevakningen av kanslihuset till det ständiga talet om handlingsförlamning och långbänkar och till de ständiga spekulationerna om regeringskriser. Det som tidigare skett i det tysta inom kanslihusets väggar blev nu offentlig egendom. Ofta långt innan ärenden färdigbehandlats krävde journalister i folkets namn "besked", "garantier", "löften", inte sällan med stöd av opposition och intresseorganisationer. Men var det verkligen något nytt som hände, förutom att TV-kamerorna flyttade in samtidigt som respekten för regeringsmakten flyttade ut? Jag betvivlar detta. Förmodligen innebar massmedias bild av regerandet en överdrift av den förändring som kan ha skett i beslutsfattandet.

Av större betydelse var förmodligen att massmedia kom att påverka den politiska dagordningen. Den borgerliga regeringens ovana och ängslan kan ha bidragit till att journalister i ökad utsträckning faktiskt kom att bestämma vilka frågor som kom upp på den politiska agendan. Hur många gånger lyckades inte mer eller mindre välorganiserade intressegrupper med massmedias benägna hjälp göra sina intressefrågor till huvudrubriker i rikspolitiken? Hur många gånger spelade inte journalister upp en anklagande teater mot enskilda statsråd eller mot heia rege-

ringen, för invandrare, handikappade, avskedade och andra som fått lida borgerlighetens orättvisor? Och hur ofta framtvingades inte därigenom undantag och förändringar i tidigare principbeslut? Enskilda journalisters möjligheter att påverka den demokratiska beslutsprocessen är en fråga av stor principiell vikt. Tyvärr tas den inte upp av någon författare.

Bokens uppläggning

Den probleminriktade diskussion som ovan förts har refererat till vissa iakttagelser och slutsatser i olika inlägg i boken. Men genomgången har varit rapsodisk och ofullständig och långt ifrån gjort inläggen full rättvisa. Därför görs här en kort genomgång av de olika bidragen, i den ordning de följer i boken.

Bidragen inleds med ett samtal mellan tre statssekreterare som tjänstgjort som "samordnare" i olika borgerliga koalitionsregeringar, *Carl Bildt* (m), *Göran Johansson* (c) och *Bert Levin* (fp). Samordningen av regeringsarbetet har av tradition skett från statsrådsberedningen och finansdepartementet. När den första trepartiregeringen bildades, inrättades tre samordningskanslier, ett för varje parti. Denna organisation behölls i princip under hela perioden. Kanslierna hade ansvar för samordningen såväl mellan partierna inom regeringen som mellan regeringen och respektive riksdagsgrupper. Under rubriken "Koalitionsregerandets villkor" diskuterar Bildt, Johansson och Levin bl a denna organisationsform och också t ex skillnaderna mellan en- och flerpartiregeringar vad gäller det löpande arbetet.

De borgerliga regeringsårens politiska debatt har handlat mycket om ekonomi. De offentliga utgifterna har fortsatt öka medan inkomsterna stagnerat. Regeringarnas försök att genom sparplaner och andra åtgärder möta utvecklingen har utlöst starka protester från den politiska oppositionen, de fackliga organisationerna, kommunala företrädare och andra som berörts. Dessa frågor tas upp av :

Ingemar Mundebo, budgetminister 1976–80 och under folk-

partiregeringen också ekonomiminister, skriver om "Den långa vägen mot ekonomisk realism". Hans statssekreterare i tre år, 1976–79 (därefter i motsvarande befattning på ekonomidepartementet) *Sten Westerberg*, diskuterar problemen att bedriva "Ekonomisk politik i ett genomorganiserat samhälle".

I de fem följande uppsatserna diskuteras olika aspekter på regeringsarbetet och regeringens relationer till personal, ämbetsverk och intresseorganisationer.

Bert Levin, statssekreterare i utbildningsdepartementet 1976–80 och därefter i folkpartiets samordningskansli, diskuterar främst med utgångspunkt i erfarenheterna från sitt fackdepartement problemet med en starkt politiserad förvaltning, "En skog av röda nålar. Om politiseringen av departement och förvaltning". Statsrådet behöver en grupp likasinnade i sin närmaste omgivning, menar han, men de måste vara klart varudeklarerade och lämna sina uppgifter när statsrådet avgår. Han diskuterar också vilket ansvar en ny regering bör ha för politiska tjänstemän som avgår.

Ingemar Eliasson, statssekreterare på arbetsmarknadsdepartementet 1976–79 och i samordningskansliet 1979–80, chef för arbetsmarknadsdepartementet 1980–82, tar upp "Förhållandet mellan regering och ämbetsverken". Hans slutsats är att regeringen bör avlastas en rad förvaltningsärenden för att kunna ägna mer tid åt att självständigt följa upp, analysera och utvärdera hur det går med de beslut regeringen fattar. Det kräver också, enligt hans mening, att regeringskansliets utredningsresurser förstärks.

Stig Larsson, statssekreterare på budgetdepartementets personalenheten 1979–82, diskuterar "Staten som arbetsgivare". Han beskriver bl a hur medbestämmandelagen i praktiken fungerar i regeringsarbetet – innan regeringen tillsätter en biskop skall den förhandla med bl a skogsarbetarförbundet – och föreslår en del ändringar.

Anders Arfwedson, statssekreterare för utbildningsdepartementets skolenheter 1976–78 och 1979–81, behandlar "Rege-

ringen och MBL". Han knyter därmed an till Stig Larssons men också till Levins och Eliassons uppsatser. Han anser att tillkomsten av MBL på många sätt försämrat umgänget med de fackliga organisationerna. Den tidigare samverkansmodellen som byggde på resonemang har ersatts av en förhandlingsmodell som är mer av kraftmätning. Det är inte längre fråga om att övertyga i sak utan om att sätta hårt mot hårt.

Mats Svegfors, statssekreterare på bostadsdepartementets planenheter 1979–81, tar upp ett mer generellt problem för regeringar i ett välfärdssamhälle med en stor statlig sektor, nämligen "Politisk överbelastning". Han redovisar olika effekter som följer av att de valda politikerna ställs inför alltför och alltmer komplexa ställningstaganden. En effekt är att politikererna blir "stressade". Svegfors visar med exempel hur de flyr från svårare frågor till mer tydliga och lättfattliga.

Efter dessa inlägg följer ett som huvudsakligen behandlar "Samspelet mellan regering och riksdag". Det är skrivet av *Björn Molin*, som var handelsminister 1981–82, men utgår huvudsakligen från hans erfarenheter som gruppledare för folkpartiets riksdagsgrupp 1978–81. Hans inlägg ger en inblick i en viktig informell relation som för utomstående sannolikt är ganska okänd.

I det avslutande "blocket" diskuteras i fyra uppsatser olika sakfrågor som på skilda grunder givit speciella erfarenheter.

Nils G Åsling, industriminister 1976–78 och 1979–82, behandlar under rubriken "Regeringarna Fälldin och de statliga företagen" den industristödspolitik som den borgerliga regeringen förde under i första hand den första perioden. Han pekar bl a på att den till synes socialdemokratiska politik med förstatliganden i stor skala som de borgerliga regeringarna förde ändå i väsentliga avseenden avvek från den politik socialdemokraterna i opposition förordade.

En starkt kritisk inställning till byråkratin var ett viktigt ledmotiv i de borgerliga partiernas propaganda före 1976. Men hur gick det egentligen när de väl själva konfronterades med uppgif-

ten att konkret minska denna? Den frågan behandlar *Daniel Tarschys*, statssekreterare i statsrådsberedningen 1978–79, i sin uppsats "Kampen mot krångel och onödig byråkrati". Hans resonemang är emellertid vidare än så. Han diskuterar också varför samhället tenderar att byråkratiseras. För att minska byråkratin måste man skruva ned de ambitioner och dämpa de krav på perfektionism som lett till en alltför omständlig hantering, hävdar han bl a.

Bengt Westerberg, statssekreterare i industridepartementet 1978–79 och i budgetdepartementet 1979–82, tar upp den fråga som kom att spränga den andra trepartiregeringen i "Borgerligheten och marginalskattefrågan". Hans slutsats är att regeringssprickan var i det närmaste oundviklig. Den viktigaste lärdomen gäller, menar han, den roll som socialdemokraterna tilläts spela vid marginalskattefrågans hantering i trepartiregeringen.

Sven Hirdman, statssekreterare i försvarsdepartementet 1979–82, skriver om "Försvarspolitik i samförstånd". De borgerliga regeringarna fullföljde en gammal svensk tradition när de sökte lösa försvarsfrågan i brett samförstånd, dvs med socialdemokraternas medverkan. Hirdman konstaterar att denna strävan i stort sett blev framgångsrik.

Boken avslutas med "Några reflexioner kring de borgerliga regeringsåren" av förre moderatledaren *Gösta Bohman*, ekonomiminister 1976–78 och 1979–81. Bohman har haft tillfälle att läsa de övriga uppsatserna innan han gjort sina reflexioner. Gösta Bohmans synpunkter speglar självfallet hur han som moderat upplevde de borgerliga regeringsåren. Hans partiledarkollegor hade säkert kunnat instämma i en hel del.

Viktiga lärdomar för alla

Vilka lärdomar kan man nu dra av den borgerliga regeringsperioden – för borgerligheten och för övrigt alla politiska partier, för landet? Några svar kan avslutningsvis antyd.

Den borgerliga regeringen fick 1976 en extremt svår uppgift. Halva väljarkårens under årtionden ackumulerade förväntningar på förändringar i politiken var enorma efter det långa socialdemokratiska regeringsinnehavet. Detta kunde knappast leda till annat än besvikelser, eftersom förändringar i den politiska färdriktningen i Sverige går långsamt och kanslihusapparatsens storlek och styrka verkar bromsande. Socialdemokratins oppositionsroll var ovan och ledde till vad som ofta uppfattades som ett destruktivt politiskt motstånd av större kraft och hätskhet än de borgerliga partierna tidigare visat i opposition. Samma slags motstånd erbjöd delar av fackföreningsrörelsen, som var helt ovan att leva tillsammans med en icke-socialistisk regering.

Den borgerliga försiktigheten när det gällde att markera egen profil gjorde inte saken bättre. De borgerliga partierna hade inte heller någon erfarenhet av organiserat nära samarbete, än mindre av koalitionsregerande. Plötsligt skulle om väljarna konkurrerande partier samarbeta också i frågor i vilka de hade ideologiskt betingade åsiktsskillnader.

Allt detta sammanföll med en framväxande internationell ekonomisk kris, förstärkt av våra inhemska strukturella problem och en tilltagande statsfinansiell obalans. Ingenstans fanns en verklighetsbild som svarade mot denna situation. Avsaknaden av krismedvetande var total, inte minst bland politikerna själva.

Det är mot denna bakgrund naturligt om den borgerliga regeringen, mitt i sin nyvunna makt, erfor en växande känsla av vanmakt. Vilken reell makt har egentligen en regering, kringskuren som den är av en snårskog av restriktioner? Har politikerna blivit det nationella och det internationella systemets fångar så till den grad att deras formella makt är ett tomt skal? Kan nationer över huvud taget "styras" av politiker? Är makter att styra i själva verket i stället en skyldighet att bära kritik för alla misslyckanden, faktiska eller påstådda?

Det är mot samma bakgrund nästan en gåta att socialdemokratien inte blev återvald till regeringsmakten redan 1979 och att

dess valseger 1982 blev relativt liten. Det antyder att de borgerliga partierna mycket väl snart kan återkomma till regeringsmakten. Så länge de två politiska blocken består tycks de balansera mycket nära 50-procentsstrecket.

Frågan blir då om det finns någon grund för framtida borgerliga regeringar, grundade på en riksdagsmajoritet. Det dåliga samarbetsklimatet har åtskilliga gånger demonstrerats och tycks ha varit en huvudförklaring till trepartiregeringens fall i maj 1981. Utan tvivel finns här ett potentiellt hinder för nya borgerliga majoritetsregeringar. Men det dåliga samarbetet kan ha berott mera på dåliga personrelationer än på avgörande åsiktsskillnader. Sådant kan ändras. Dessutom har förtroendefulla personrelationer byggts upp, relationer som blir styrkebälten i kommande borgerliga regeringar.

De borgerliga politikerna bör ha lärt av misstagen från sina regeringsår. De har byggt upp en erfarenhetsgrund. De har skakat av sig olika komplex och vunnit säkerhet. En ny inlärningsperiod bör kunna bli kortare. Men det krävs att de förmår behålla den under regeringsåren förvärvade kompetensen och erfarenheten och utveckla ny och att de spelar oppositionsrollen konstruktivt, som förberedelse för kommande regeringsskiften.

Också socialdemokratin bör ha gjort nyttiga erfarenheter av de sex åren i opposition. Ovanan vid den nya rollen var lika stor för dem som den var för regeringen. Också andra viktiga aktörer bör ha gjort värdefulla lärdomar. Denna samlade erfarenhetsgrund, liksom en växande insikt i att regeringsskiften under rådande förhållanden blir ganska naturliga, bör underlätta och samtidigt avdramatisera den politiska processen och dess maktväxlingar. Detta bör vara till fördel för Sveriges politiska liv, och därmed för hela nationen.

De borgerliga regeringsåren har självfallet präglats av den blockpolitik som vuxit sig stark sedan 70-talets början. Men ingen vet med bestämdhet hur den partipolitiska kartan kan komma att förändras. Borgerliga majoritetsregeringar är inte de enda alternativen till socialdemokratiska regeringar.

Borgerliga minoritetsregeringar har redan prövats, och erfarenheterna är inte odelat negativa. Och regeringar över blockgränsen kan inte uteslutas. Den erfarenhet som vuxit fram under de borgerliga regeringsåren bör kunna underlätta effektiviteten också i sådana regeringar.

2 Koalitionsregerandets villkor

Samtal mellan **Carl Bildt (CB)**, **Göran Johansson (GJ)** och **Bert Levin (BL)** under ledning av **Bengt Rydén**.

Fråga: Ser ni några stora skillnader om ni jämför koalitionsregerandets och enpartiregerandets villkor?

GJ: Min grundläggande tes är att skillnaderna inte är så stora. De problem som möter en regering är i hög grad av samma karaktär vare sig det är ett eller flera partier som sitter i kanslihuset. Den viktigaste skillnaden är att motsättningar och konfliktlösningar i en flerpartiregering lättare kommer till allmänhetens kännedom. I en enpartiregering kan motsättningarna lättare hållas inom familjen, men de finns där likafullt.

CB: Jag instämmer i att skillnaderna mellan en- och flerpartiregeringar inte är så stora. Men konfliktlösningarna klaras onekligen lättare i en enpartiregering än med den ordning vi valde att ha i de bägge trepartiregeringarna.

BL: Jag tror att det kan vara avsevärt svårare att jämkla ihop partiernas ståndpunkter i en flerpartiregering än vad det är att nå enighet i en regering bestående av bara ett parti. Det beror på att det hela tiden finns en spänning mellan samarbete och konkurrens i en flerpartiregering. Partierna samarbetar i regeringen men konkurrerar samtidigt om väljarnas röster. Motsvarande konkurrenselement finns ju inte i en enpartiregering. Sär-

skilt tungt tror jag det kan bli att nå enighet i en regering med flera partier, om det under regeringsarbetet sker stora opinionsförskjutningar mellan partierna.

Kanske kan en lärdom för framtiden vara att en sådan konkurrens mellan regeringspartierna skulle kunna minska om de i samband med regeringsbildandet försökte vid ett och samma tillfälle lösa ett stort antal potentiella konfliktfrågor som måste hanteras under mandatperioden. Kan man genom att "köpa och sälja" i det stora formatet vid regeringsförhandlingarna klara en del sådana problem, blir den fortsatta seglatsen fridfullare.

GJ: I någon mån kan man nog göra som Bert säger. Men jag tror inte att man i förväg kan förutse och eliminera alla tvistefrågor som dyker upp under en treårsperiod. Se bl a på vad som hände i kärnkraftsfrågan. I 1976 års regeringsprogram var regeringspartierna överens om att låta den avgöras genom folkomröstning, om det inte gick att uppnå enighet inom regeringskoalitionen. 1978 sprack regeringen ändå på kärnkraften. 1979 – efter Harrisburg – ville alla partier i riksdagen låta frågan avgöras genom folkomröstning. Viktigare för sammanhållningen tror jag är att koalitionspartierna ålägger sig självdisciplin. Jag tyckte att det sätt på vilket moderaternas partisekreterare Lars Tobison ibland agerade tillhörde det svåraste under de här åren. Hans in hopp i känsliga aktuella regeringsfrågor satte ofta känslorna i svallning och gjorde att en saklig diskussion blev nästintill omöjlig. Där saknade jag den för ett framgångsrikt koalitionsregerande nödvändiga självdisciplinen.

Fråga: Två gånger under sex år har borgerliga trepartiregeringar spruckit. Berodde det på tillfälligheter eller är samarbete mellan partierna så svårt att det knappast kommer att lyckas i framtiden heller?

CB: Jag är inte pessimist i fråga om möjligheterna för framtida borgerliga trepartiregeringar att hålla samman. 1978 var det

kärnkraften och inget annat som fällde regeringen. Detta hade kunnat undvikas. Men svårmod hade angripit regeringen efter de i stort sett permanenta kärnkraftskriser som pågick under hela 1978. 1981 års regeringssammanbrott förklarades ingalunda av något politiskt svårmod utan främst av olika syn mellan partierna på relationerna till socialdemokratin – på nödvändigheten av konfrontation; att föra en egen och klar politik även om detta ledde till strid med socialdemokraterna.

Dessutom tror jag det i framtiden skulle bli lättare att hålla ihop borgerliga trepartiregeringar därför att verklighetsuppfattningen och framför allt synen på ekonomin nu är mer ensartad. Vi har även skaffat oss värdefulla erfarenheter av trepartiregerandets svåra konst.

BL: Jag är övertygad om att Carl lyfter fram en viktig punkt när han säger att partierna har en bättre verklighetsuppfattning i dag än för sex år sedan. Den brist på ekonomisk verklighetssyn som partierna hade 1976 försvårade regeringsarbetet. 1979 hade partierna en mer realistisk och samstämd verklighetsuppfattning. I dag är samsynen när det gäller de grundläggande ekonomiska problemen mycket stor. Därmed har man en bredare gemensam plattform att stå på än 1976.

Fråga: Hade inte de två stötestenarna under de sex åren – kärnkraften och marginalskatterna – kunnat lösas mycket smidigare i en enpartiregering?

GJ: Min poäng är att vardagsarbetet rullar på i samma spår, vare sig man har en enparti- eller flerpartiregering. I starkt ideologiska frågor bubblar däremot självklart motsättningarna lätt upp till ytan i en flerpartiregering. Kärnkraften skulle säkert blivit en svår nöt även för en socialdemokratisk regering – så splittrat som partiet varit och är i den frågan. Glöm inte heller att det är en skillnad också mellan olika typer av flerpartiregeringar. Det är lättare, enligt min erfarenhet, att regera på tu man hand än på

tre man hand. Tre är nog det värsta talet. Det blir lätt så att två slår den tredje. Och det är starkt demoraliserande.

CB: Det är ingen tvekan om att det egenartade systemet med tre parallella samordningskanslier ledde till vissa problem. Vi tyckte såväl 1976 som 1979 att det hade varit avsevärt bättre att skapa en integrerad samordnings- och planeringsfunktion för det centrala regeringsarbetet, och jag är fast övertygad om att en sådan ordning hade varit vida bättre än den delvis institutionaliserade konkurrens som vi i stället skapade.

Fråga: Carl Bildt, Du sade att sammanbrottet 1981 i främsta hand berodde på att partierna hade olika uppfattningar om hur relationerna till socialdemokratin skulle vara. Vad menar Du med det?

CB: De borgerliga partierna har olika syn på relationerna till socialdemokratin. Detta mer än själva skattefrågan i sak spräckte regeringen 1981. Folkpartiet och centern strävade på vissa avsnitt i politiken efter samförstånd med socialdemokratin. För dem var detta ett mål som ibland värderades avsevärt högre än politikens sakinnehåll, som för oss moderater alltid var det avgörande. Det kunde gälla skattepolitiken, industripolitiken och utgiftspolitiken i stort – åtminstone fram till sommaren 1980. För oss moderater var det mer naturligt att också i dessa frågor dra en skarp gräns mot socialdemokratin, därför att vi inte såg några förutsättningar för i sak försvarbara uppgörelser med en socialdemokrati som enbart var inriktad på konfrontation.

BL: Folkpartiet och centern strävade efter en skatteuppgörelse som skulle omfatta både de tre regeringspartierna och socialdemokratin. Det gjorde vi av flera skäl. Dels skulle en skatteuppgörelse som socialdemokraterna ställde sig bakom ha större livskraft och trovärdighet än en som genomförts med knapp majoritet i strid med socialdemokratin. Dels, och framför allt

var det uppenbart att det inte fanns några politiska förutsättningar att få en majoritet i riksdagen för en långtgående marginals-kattesänkning om socialdemokratin blåste till storstrid i frågan. Det kunde ha varit svårt att piska in den siste folktoppartisten i en sådan votering. Ändå hade det varit en lätt uppgift för Ola Ullsten jämfört med den sisufosuppgift som Fälldin skulle påtagit sig om han skulle övertygat samtliga centerriksdagsmän att ställa sig bakom ett förslag om kraftiga marginals-kattesänkningar som trepartiregeringen stödde men socialdemokraterna gick emot. Det var helt enkelt ett totalt dödfött alternativ. Och det förvånar mig att moderaterna inte tidigt insåg detta.

GJ: Jag tror att det behövs lite historieberövning här. När det gäller skattefrågan och fördelningspolitiken har centern och socialdemokratin samma grundsyn och ett väljarunderlag med ekonomiskt likartade betingelser. Därför har socialdemokratin under 70-talet, när de många "skattereformerna" till en del ersatt avtalsrörelserna, aldrig vågat företa sig något mera genomgripande på skatteområdet i strid med centern – och omvänt. Skattepolitiken har bestämts i gränsskiktet mellan centern och socialdemokraterna. Först när man 1980–81 kunde spåra klara tecken till en socialdemokratisk insikt om att marginals-katterna måste sänkas, skapades förutsättningar för en marginals-kattereform. Socialdemokratiens omprövning mer än folktoppartiets och moderaternas skatteoffensiv gjorde det möjligt för centern att engagera sig för en rejäl skattereform. Har man inte detta i minnet förstår man inget av turerna i skattefrågan.

Ändå har jag haft svårt att fatta varför regeringen sprack på skattefrågan. Jag måste tillstå en viss oförmåga att tränga in i moderaternas tänkande. Det är ju inte någon stor skillnad mellan vad mitten och socialdemokraterna var överens om och vad vi kunnat bli överens med moderaterna om *i sak*. Men Palme och Bohman kan uppenbarligen inte göra upp om skatter – oavsett innehållet i en sådan överenskommelse.

CB: För oss var sakfrågan det avgörande, och nu i efterhand kan ju dessutom konstateras att vi gjorde en riktig bedömning. De blev ingen marginalsattesänkning 1982 och genom den begränsning av prisskyddet som ingick i överenskommelsen blir det inte så särdeles mycket under kommande år heller. Slutresultatet blir en betydande skattehöjning, och denna uppläggning från socialdemokraternas sida tyckte vi stod så klar redan våren 1981 att det var oförsvarligt att ge upp försöken att förverkliga den borgerliga skattepolitik som vi faktiskt hade kommit överens om. Jag inser förvisso att det inte hade varit lätt, och att man i andra riksdagsgrupper hade lätt att falla undan för de socialdemokratiska stormarna, men jag tycker det var fel att de egentligen aldrig försökte.

Jag vill också återkomma till frågan om varför det tog så lång tid innan den ekonomiska realismen trängde igenom. En lärdom för framtiden är att öppenheten mot sakkunskapen, inte minst den ekonomiska, måste blir större.

Utgiftsrullningen i 1977 och 1978 års budgetpropositioner var alltför stor. Det hängde bl a samman med ett rättvisetänkande mellan partierna. Vissa statsråd – t ex Nils G Åsling – utvecklade ett budgetspelets mästerskap. Nu i efterhand vill jag dessutom hävda att det var ett misstag att avskaffa den s k trojkan – alltså ett organiserat samråd mellan finans-, industri- och arbetsmarknadsministrarna. Jag tror att den typen av statsrådsgrupper bör organiseras i en framtida samverkansregering.

Fråga: Det har ju talats om behovet av ett inre kabinett i regeringen. Synpunkter?

GJ: Jag tror definitivt inte på ett formellt inre kabinett. Det får inte bli så att regeringen består av A- och B-ministrar. Men det är klart att partiledarna i en koalitionsregering i realiteten bildar ett slags inre kabinett, i ekonomiska frågor ofta utvidgat med budgetministern, industriministern och arbetsmarknadsministern.

Det är viktigt att budgetministern har statsministerns öra. Statsministern – liksom övriga partiledare – kan samtidigt aldrig gå längre än att han har riksdagsgruppen med sig. I början, då krismedvetandet var svagt och partiledningarna inte orkade dra med sig riksdagsgrupperna på en tillräckligt återhållsam politik, kände budgetministern sig säkert ibland övergiven. Men det blev bättre efter hand.

Fråga: Ni har alla tre varit statssekreterare för samordningskanslier. Tycker ni att den samverkansformen fungerade bra?

GJ: Hyfsat, men vi borde oftare ha låtit de direkt ansvariga ministrarna själva knäcka konflikterna i stället för att lasta över problemen på samordningskanslierna.

BL: I stort sett fungerade nog samordningskanslierna bra. Men jag är ändå tveksam till själva organisationsformen. Här bildade man alltså särskilda partiorgan inom regeringskansliet som hade till uppgift att se till att det egna partiets ståndpunkter fick maximalt genomslag och att också med det egna partiets bästa för ögonen bevaka vad de andra partierna i regeringen ägnade sig åt. Visserligen hette de samordningskanslier men ibland kom de nog att i spänningsfältet mellan samverkan och konkurrens också förstärka konkurrensinslagen i regeringsarbetet. Jag tror att man för helhetens skull borde överväga att ha integrerade samordningsstaber i en kommande flerpartiregering i stället för partimässigt uppbyggda.

CB: Jag tycker att de borgerliga regeringarna behöll rutinerna för regeringsarbetet oförändrade för länge, trots att verkligheten förändrades. Regeringsorganisationen anpassades inte till de nya krav som växte fram. Det fanns en oerhörd tröghet i att ändra på kanslihusets rutiner. Vi ärvde ett dåligt fungerande maskineri men lyckades tyvärr inte få det att fungera bättre.

BL: Det som jag nu tänker säga kanske inte kräver någon organisatorisk förändring av regeringsarbetet. Men min uppfattning är att Fälldin-regeringarna hade ett alltför svagt intresse för att gemensamt resonera om strategi och långsiktig planering. Det är möjligt att detta hängde samman med regeringskansliets organisation, kanske också med statsministerns personliga läggning. Hur som helst tror jag att det är viktigt att samverkande partier i en regering diskuterar strategi- och långsiktiga frågor relativt fritt och ofta tillsammans och inte enbart ägnar sig åt mer kortsiktig problemlösning.

GJ: Jag tror att kortsiktiga frågor alltid tar för mycket tid på de långsiktiga frågornas bekostnad men jag tror inte att den socialdemokratiska regeringens tänkarkansli med Ingvar Carlsson är någon lösning på det problemet. Kort och lång sikt hänger alltid ihop. Därför måste alla ägna sig åt de långsiktiga frågorna. Det kan man inte överlåta åt *ett* statsråd och hans medarbetare.

Fråga: Var det inte så att ett slags rättvisetänkande härskade i stället för egentliga politiska prioriteringar både när det gällde att fördela reformpengar och besparingar mellan departementen?

BL: Det är riktigt att det förekom ett rättvisetänkande – ett olyckligt sådant mellan departementen. Först gällde det att skapa något slags "rättvisa" mellan koalitionspartierna, därefter också mellan statsråden. Det är säkert lättare för Palme att köra över en av sina ministrar än vad det var för Fälldin att köra över enskilda moderater eller folkpartiministrar alltför brutalt. Jag tror att den här skillnaden kan leda till att borgerliga regeringar framstår som mindre handlingskraftiga än socialdemokratiska enpartiregeringar. Till det kommer den för varje borgerligt parti nödvändiga förankringen av regeringarnas ståndpunkter i partiernas riksdagsgrupper innan förslagen presenteras. Den socialdemokratiska riksdagsgruppen är av tradition mer inställd på att

vara ett transportkompani. Det här tror jag var en av förklaringarna till det myckna talet om långbänkande.

CB: Fälldins långbänkar har enligt min mening delvis blivit misskända. Fälldins detaljinriktning och sakintresse räddade regeringen från att i hast begå åtskilliga misstag, misstag som i olika frågor begåtts av socialdemokratiska regeringar.

Men till det skall läggas, att det självfallet inte var speciellt rationellt att på detta sätt lita till att statsministern personligen skulle tränga in i alla detaljer. Stabsarbetet var ofta bristfälligt, planeringen obefintlig och därför kom hela regeringsarbetet att lida under detta.

BL: Instämmer.

GJ: Jag tror att det är viktigt att komma ihåg att en statsminister i en koalitionsregering definitionsmässigt har en svagare ställning än statsministern i en enpartiregering gentemot fackministerna. Palme har själv kunnat välja sina ministrar och ställa villkor till dem. Fälldin var tvungen att acceptera att de andra partiledarna hade ett avgörande inflytande på bl a valet av moderat- och folkpartistatsråd. Detta är en viktig men ofta förbisedd skillnad.

Fråga: De borgerliga regeringarna gjorde åtskilligt som var bra. Ändå är allmänhetens bild av regeringarna ofördelaktig. Hur kommer det sig?

GJ: Du överdriver en del. Särskilt när människorna kan jämföra med vad en socialdemokratisk regering innebär tycker jag att man möter betydande respekt för de borgerliga regeringarna, särskilt för de två sista årens regering, som vågade vidta ett antal impopulära men i sak riktiga åtgärder. Men till den del Du har rätt beror det på att många har svårt att förstå politikens villkor. Politiska beslut måste ibland ta tid. Annars får man ingen levan-

de demokrati där partierna hinner höras innan regeringspolitiken läggs fast. Vi fick dessutom under 70-talet en radikalt annan politisk miljö. Den ekonomiska verkligheten är svår och ända sedan 1973 har det parlamentariska läget varit instabilt.

Dessutom är jag inte så imponerad av den socialdemokratiska regeringens förmenta handlingskraft. Den har åstadkommit genom att regeringen har satt sig på väljarna, på det egna partiet och på olika organisationer. Vi vet ju heller ännu inte om regeringen får igenom sin politik i riksdagen och hur den slår på längre sikt.

Men en skillnad är naturligtvis att en enpartiregering i motsats till en flerpartiregering kan offentliggöra mål och viljeinriktning för politiken utan att ha de tekniska lösningarna klara i detalj.

CB: Glöm inte heller att flera av de socialdemokratiska förslagen också har varit mer skelett utan kött och blod än färdiga förslag. Det har ju också visat sig i utskottsarbetet i riksdagen där man tvingats backa på flera punkter när brister funnits i förslagen. Så många tekniska misstag och rena tabbar som regeringen Palme gjort på tre månader tror jag inte regeringarna Fälldin gjorde under hela sin regeringstid.

Fråga: Hur kommer de borgerliga partierna att klara "övervintringen" fram till nästa möjlighet till ett regeringsskifte?

BL: Socialdemokraterna lyckades aldrig riktigt anpassa sig till oppositionsrollen. Vi har ju onekligen större erfarenhet, så jag tror att vi skall klara den uppgiften. Men det är klart att de resurser som de politiska partierna har till förfogande är orimligt små – särskilt om man jämför dem med vad organisationerna kan satsa. Särskilt märkbart blir detta givetvis för ett litet parti som inte bara går från regering till opposition utan också förlorar ett val. Inte helt överraskande, kanske, tycker jag att det statliga partistödet borde ha mer av grundstöd lika till alla partier och mindre av rörligt stöd, som utgår beroende på partiets storlek.

CB: På längre sikt måste partifinansieringen reformeras, och jag tror att det vore farligt att gå vidare på vägen mot ökade statliga bidrag. Statsbidragens betydelse för partierna borde snarast minskas. En möjlig väg för partierna att stärka sina resurser och öka sin förankring hos medlemmar och väljare vore att införa avdragsrätt vid beskattningen för avgifter och bidrag till politiska partier. Det systemet tillämpas i många länder.

GJ: Jag tror i likhet med Bert att de icke-socialistiska partierna besitter en större flexibilitet än socialdemokraterna i en sådan här situation. Riksdagsmän och andra i dessa partier tar inte heller så ensidigt negativt på oppositionsrollen, som socialdemokraternas ledarskikt gjorde.

3 Den långa vägen mot ekonomisk realism

Ingemar Mundebo

"Den svenska ekonomin står inför svåra problem". Den formuleringen – med vissa variationer – fanns i alla regeringsförklaringar under regeringsåren 1976–82, den fanns i regeringspropositioner, i tal och skrift från olika statsråd etc. Och redan före och under valrörelsen 1976 fanns ett visst medvetande om att svensk ekonomi stod inför svåra problem.

Frågan är emellertid om man var medveten om *hur svåra* problemen var. Jag menar att det var få som före och under valrörelsen trodde att problemen skulle bestå under *så lång tid* och *bli så svåra* som de sedan blev. Många trodde att svårigheterna var av övergående, huvudsakligen konjunkturrell natur. Det fanns en del som var mera bekymrade, som pekade på strukturella problem, men de betraktades i allmänhet som pessimister. Och även om 60-talets framstegsoptimism hade fått en allvarlig knäck, bl a till följd av oljeprischocken 1973–74, präglades politikernas tänkande och handlande fortfarande huvudsakligen av optimism (nu efteråt kanske vi kan säga lättsinne). Men pessimisterna betraktades i mitten av 70-talet som besvärliga störare av den reformistiska ordningen. Så betraktades också de som i grunden fortfarande var optimister, men som försökte varna, peka på problem och svårigheter.

Det finns ett genomgående tema i detta inlägg: *de sex åren var en lång väg mot ekonomisk realism*. Jag vill belysa några orsaker till att den vägen blev så svår, att det gick så långsamt, fanns steg tillbaka etc. Men jag vill hävda att det ändå var *en målinriktad väg* mot realism.

Det är inte självklart vad som skall menas med ekonomisk realism. Jag menar en politik som klargör sambanden mellan resurser och ambitioner, som har som mål *en ekonomi i balans*, inre och yttre balans. Det betyder inte en ekonomi som nått alla de mål som regeringar – oberoende av färg – under 70- och 80-talen brukat ange: ”. . . arbete åt alla, en rättvis inkomstfördelning, regional balans, dämpad inflation, jämvikt i bytesbalans, tillväxt i ekonomin”. Dem får vi betrakta som goda föresatser, som drömmar, omöjliga att helt förverkliga i 70- och 80-talens samhälle.

Det betyder inte heller en ekonomi med full jämvikt i bytesbalans och statsbudget. En nation kan leva med visst underskott och ändå med rätt anse sig ha ”en ekonomi i balans”. Det kan vissa år finnas goda skäl för underskott, t ex i statsbudgeten, om pengarna används för att förbättra tillväxten i ekonomin, för att minska arbetslösheten etc. Jag menar med ekonomi i balans en samhällsekonomi som kan ha mindre underskott i såväl bytesbalans som statsbudget, men underskotten, variationerna, skall huvudsakligen vara konjunkturella. En nation kan vara stark, dess ekonomi vara i balans, också om det finns underskott i statsbudgeten, men underskotten bör vara bara några få procent av BNP (BNP är år 1982 drygt 600 miljarder, och underskotten bör inte vara strukturellt ökande, d v s ha en inneboende ökningstakt också vid goda konjunkturer och god tillväxt).

Mina erfarenheter från regeringsarbete gäller åren 1976–80, men jag tror mig ha sådan orientering om vad som hänt under hela regeringsperioden fram till 1982 att mina synpunkter kan gälla för hela tiden.

Socialistiska politiker och ekonomer har ju gett och kommer att ge *en bild* av svensk ekonomisk och politisk historia åren 1976–82: Svensk ekonomi var stabil, fungerade bra, fram till 1976. Då började problemen komma. Då fick vi obalans, underskott i bytesbalans och statsbudget, växande statsskuld och utlandslån, stigande arbetslöshet och strukturproblem i industrin. Och man kan med hjälp av statistik, siffror och diagram ge en

bild av svensk ekonomi som ytligt sett bestyrker detta. Det fanns visserligen underskott i bytesbalans och statsbudget före 1976 – sådana underskott hade funnits i många år – men de var låga och behövde, ytligt sett, inte ge anledning till större oro. Detta är en bild som många av de medverkande i den politiska och massmediala debatten söker befästa.

Men det finns också *en annan bild*, en mera rättvisande bild, en bild som även socialistiska politiker och ekonomer kan teckna utanför talarstolar och andra debattribuner. Alla med kännedom om svensk ekonomi och om vad som hände under 60-tal och 70-tal vet ju att svensk ekonomi verkligen stod inför svåra problem även före 1976. Läget var i själva verket allvarligt. Mest allvarligt var kanske att så många inom partier och organisationer och inom massmedia var så omedvetna om problemen, om tyngden och utvecklingskraften av de problem vi höll på att skaffa oss.

Svensk ekonomi utvecklades positivt under efterkrigsåren. Vi hade hög ekonomisk tillväxt, låg inflation, stigande industriproduktion, låg arbetslöshet etc. Det fanns år som inte var så bra, men som helhet var ändå de 20 första åren efter krigsslutet goda år.

Men i mitten av 60-talet kom vändpunkten. Industriproduktionen – som var och är grunden till vårt välstånd – började från och med 1965 visa en sjunkande tillväxttakt. Svensk industri började förlora marknadsandelar både på hemmamarknaden och på export. Industrisysselsättningen började samtidigt minska. Investeringarna visade hyggliga siffror fram till början av 70-talet; sedan började också de minska. Produktiviteten började också utvecklas långsammare i Sverige än i andra länder.

Människor i allmänhet märkte inte så mycket av detta. Många i politik och i massmedia gjorde det inte heller. Sverige hade visserligen ett par besvärliga år i början av 70-talet, ”de förlorade åren”. Men de var ”övergående” trodde nästan alla.

Först efter den internationella konjunkturnedgången 1974–75 (som främst var en följd av 1973–74 års oljekris) började pro-

blemen märkas mera allmänt. Men vi dolde – eller skall vi säga fördröjde – problemen ytterligare ett par år genom den s k överbrygningspolitiken i mitten av 70-talet.

De politiska partierna fortsatte att besluta om reformer. Långa rader av offentliga utredningar förberedde nya förbättringar; välfärdsstaten skulle ju bli perfekt. Flera stora reformbeslut på arbetsmarknadspolitikens, socialpolitikens och utbildningspolitikens område förbereddes och fattades i början och mitten av 70-talet, ofta i full enighet och i tro att svensk ekonomi skulle komma att utvecklas positivt, att vi skulle få hög tillväxt också åren framöver. Nedgångar skulle kanske komma men de skulle bli kortvariga. På arbetsmarknadsområdet slöts löneavtal som tydde på att såväl arbetsgivare som löntagare menade att tillgångarna var outsinliga, att framtiden var ljus.

Min tes är att det 1976 fanns ett visst medvetande om att vi stod inför svåra problem. Men de flesta var inte medvetna om hur stora problemen var, de flesta trodde att problemen var övergående. En av orsakerna, kanske den mest väsentliga, till händelserna under slutet av 70-talet och början av 80-talet – den växande obalansen i svensk ekonomi – var att människor, *inte var tillräckligt medvetna om vad som faktiskt höll på att hända*. Partier, organisationer och massmedia – och jag menar alla, inte somliga av dem – har ett ansvar för att de inte i tid upptäckte vad som höll på att hända och för att de, då de började göra det, inte talade om för människorna tillräckligt klart vad som höll på att hända. Man fortsatte i stället att tala om att den svenska ekonomin "var i grunden stark".

Även jag bedömde framtiden fel. Jag började i mitten av 70-talet, ett par år innan jag kom in i regeringen, bli medveten om att svensk ekonomi utvecklades på ett oroande sätt, i synnerhet på de offentliga finansernas område. Regering och riksdag fattade utgiftsbeslut som ofrånkomligen skulle leda till alltför stora automatiska utgiftsökningar åren framöver. Jag var fullt medveten om den sidan av problemen då jag började regeringsarbetet. Men jag trodde inte att inflationen skulle bli så hög som den blev

– och det är ju en väsentlig faktor bakom obalansen, framför allt de stigande statsutgifterna. Jag trodde inte att strukturomvandlingen av svenskt näringsliv skulle bli så omfattande med de följder det fick för offentliga inkomster och utgifter, för sysselsättning o s v. Jag trodde inte heller att den internationella konjunkturedgången skulle bli så djup och långvarig och att vi skulle få uppleva ännu en oljeprischock innan 70-talet var slut.

Det är en ringa tröst att jag var i gott sällskap; flertalet politiker och ekonomer gjorde ju samma felbedömning. Mest allvarligt var dock att så få politiker och ekonomer då hade insett att den starka automatiska tillväxten av de offentliga utgifterna skulle bli tung att bära också vid en mera gynnsam utveckling av ekonomin, och att den skulle bli för tung vid en mindre gynnsam utveckling. Många, ja flertalet, i den svenska riksdagen, ville ”gå på”, ville snabbt genomföra sina långa önskelistor, även om svensk ekonomi hade problem. Ty problemen skulle ju snart gå över...

Jag vill nämna några av de svårigheter som jag mötte i arbetet att få mera av realism, att få större samstämmighet mellan resurser och ambitioner.

En faktor av betydelse var *den svåra omvandlingen från opposition till regering*.

De tre nya regeringspartierna hade inte medverkat i någon regering sedan krigsårens samlingsregering, bortsett från att centerpartiet (bondeförbundet) hade suttit några år under 50-talet i koalitionsregering med socialdemokraterna. Det var inte någon av de nya regeringspartiernas ledande personer som hade regeringserfarenhet. Det har ibland sagts att denna ovana vid själva regerandet skulle vara en faktor som försvårade arbetet, ja t o m att detta medverkade till att försvåra våra ekonomiska problem. Jag tror inte att denna mera tekniska ovana betydde särskilt mycket. De flesta som kom in i regeringen hade lång erfarenhet av politiskt arbete, somliga också av administrativt arbete och av annat organisationsarbete. Visst kom de in i en ovan position, visst var det mycket att lära, praktiskt och for-

mellt, men de nya statsråden fick snabbt vana vid de nya rollerna.

Det fanns emellertid en annan omständighet som försvårade. Den nya regeringen stod inför *många förväntningar och krav*, delvis motsägelsefulla, delvis omöjliga att uppnå. Somliga väljare och partimedlemmar ville att en ny regering skulle föra i huvudsak samma politik som den föregående. De ville ha en förnyelse av själva regeringen och trodde därmed på en ny anda, men de ville ha i huvudsak samma linjer inom de stora politikområdena. Många ville ha en förändrad politik, en del t o m en starkt förändrad politik, inom alla eller flertalet av de stora politikområdena. Många ville framför allt ha lägre skatter. Somliga insåg att detta skulle medföra lägre social trygghet, andra gjorde det inte. En del röstade på de nya regeringspartierna för att få gehör för reformer som engagerade dem. Partierna hade ju i opposition krävt en mängd saker – nu hade chansen kommit att förverkliga dem. Och in i regeringen tågade människor som i ett tiotal år eller mera suttit i riksdagen och motionerat och talat för förbättringar på det ena eller andra området. Det uppladdade utgiftsbehovet var enormt.

Jag talar här genomgående om "*partierna*". Det är nämligen – ur en budgetministers synvinkel – inte så stor skillnad på dem. Jag är medveten om att det finns de som kan ha en annan mening, som i synnerhet så här efteråt vill framställa sig och sitt parti som mera ansvarsmedvetna, insiktsfulla etc. Min erfarenhet är emellertid att det inom alla partier fanns och finns gott om utgiftsinriktade och reformivriga statsråd och riksdagsledamöter. De hade ambitioner på olika områden, naturligtvis i första hand på de egna ansvars- och intresseområdena. De kunde tänka sig att spara på andra områden – på de egna var det emellertid omöjligt, konsekvenserna skulle ju bli "förödande". Varhelst jag mötte ett statsråd eller en riksdagsledamot hade han/hon en ny statsutgift i blicken. Och de kunde då hänvisa till det förflutna, till insatser under gångna riksdagsår – inte kunde de svika sitt ansvar. De kunde hänvisa till partiprogram och parti-

kongresser – till de långa raderna om krav på ”mera, flera, bättre, större, djupare, bredare” etc samhällsinsatser. Partiprogram och partikongresser hör egentligen till det mest förödande för samhällsekonomin!

De kunde hänvisa till sina riksdagsgrupper – hundratals gånger har jag hört statsråd och partiledare säga att egentligen delade de min mening om att den eller den statsutgiften kanske inte var så nödvändig – för att sedan med allvarlig och bekymrad min säga att den linjen ”får jag aldrig igenom i min riksdagsgrupp”. Och i synnerhet under de första regeringsåren var det förenat med möda för statsråd och partiledare att inför riksdagsgrupperna försvara och förklara en budget som inte innehöll alla de reformer som grupperna önskade. De egna intresseområdena var – och är fortfarande för många – viktigare än samhällsekonomin.

Hur annorlunda hade svensk ekonomi inte sett ut idag om vi hade kunnat bromsa tidigare – om vi hade avstått från en del av de stora reformerna under slutet av 60-talet och början av 70-talet, eller om vi i vart fall då hade gett dem en lägre och mera realistisk ambitionsnivå. Och om vi hade avstått från att ytterligare flytta fram ambitionerna under mitten och slutet av 70-talet.

60- och 70-talen är nu förgången tid. Det är föga nytt med att önsketänka. Möjligen kan man lära något för framtiden. Men innan jag återkommer till det vill jag säga följande.

Vi bör vara klara över att vi idag skulle ha *betydande problem* i vår samhällsekonomi också om vi hade handlat annorlunda och förståndigare under 60- och 70-talen. Många av våra problem beror ju på en *internationell utveckling* som vi endast i ringa grad kan påverka. De båda oljeprischockerna under 70-talet är en viktig orsak till våra aktuella problem. Vi skulle idag ha problem med tillväxt, inflation, sysselsättning och bytesbalans, också om vi hade följt råden i detta inlägg. Men vi skulle åtminstone kunnat ha en mera balanserad offentlig ekonomi och det är förvisso betydelsefullt. Det skulle gett oss större styrka och rörelsefrihet

vid hanteringen av dagens problem i övrigt. Men vi är starkt beroende av vår omvärld. Har omvärlden problem – och det har den i dag – har också Sverige problem, oavsett ekonomisk politik.

Vi bör också vara klara över att *det inte fanns förutsättningar för en väsentligt annorlunda politik* än den som regeringspartierna faktiskt förde, i synnerhet inte under de första regeringsåren. Partier, organisationer och enskilda människor trodde i mitten av 70-talet och vid regeringsskiftet att de levde i en idyll. Störningar fanns, men de var tillfälliga. Människor var, som jag sagt tidigare, inte medvetna om hur många och besvärliga problemen verkligen var och att många av dem kommit för att stanna. Företagsledare, ekonomer, ledarskribenter och andra debattörer gav råd, ”visa råd”, om hur man borde göra. Men de hade aldrig upplevt något möte med en riksdags-, landstings- eller fullmäktigegrupp, de kände inte den politiska miljö som regeringen hade att arbeta i. Råden var därför inte möjliga att följa, hur goda en del av dem än var. Och alla råd var för den delen inte så goda.

Regeringens förslag mötte ett *ogynnsamt debatklimat*. Oppositionspartierna hade ju under alla regeringsåren 1976–82 en dubbel attityd. Dels kritiserade de regeringen hårt för budgetunderskottet, för otillräcklig fasthet vid hanteringen av statsfinanserna, dels förde de fram en lång rad nya utgiftsförslag, som tillsammans innebar att statsutgifterna skulle ha ökat med flera miljarder om året. En del utgiftsförslag var mera marginella, en del betydande, men de var alla av sådan karaktär att de var besvärliga för regeringspartierna att hantera i allmän debatt och inom riksdagsgrupperna. Genom att socialdemokraterna samtidigt föreslog en del besparingar, främst inom försvarets och jordbrukets område, samt långa rader av skattehöjningar, kunde de redovisa en budgetbalans som formellt var ungefär densamma som regeringens, ibland någon miljard bättre vid en rent kameral sammanställning och vid antagande att alla skattehöjningar fungerade och hade enbart positiva effekter på sam-

hällsekonomin. Det var emellertid besparingar och skatthöjningar som regeringspartierna mera sällan kunde stödja. Besparingarna var dessutom ofta endast formella. Exempelvis ville socialdemokraterna minska försvarsanslagen, men de accepterade inte de förbandsnedläggningar som skulle bli ofrånkomliga följder av förslagen. En del av utgiftsförslagen blev däremot bifallna i riksdagen. Slutresultatet av varje budgetbehandling blev därför att budgetsaldot varje år blev större än vad det borde ha blivit.

Det rådde även utanför riksdagen ett allmänt svårhanterligt debattklimat för regeringen. De båda oppositionspartierna, fackliga organisationer och andra intresseorganisationer, liksom ofta ideella organisationer, statliga verk och kommuner stod många gånger på samma frontlinje; de kritiserade besparingsförslag och uteblivna anslagshöjningar (det var ju faktiskt ofta detta senare som det handlade om). Ämbetsverken är ju skickliga i att argumentera för sina förslag och i att visa att varje begränsning av ambitionerna skulle vara förödande. Massmedia förmedlade sådana opinioner drastiskt och effektfullt. Vi kan påminna oss löpsedlar, stora tidningsrubriker, radio- och TV-inslag, som skildrade vilka svåra följder en besparing skulle få – en enorm skillnad mot den "tystnadens konformism" som numera råder!

Jag har i starkt minne hur många tämligen måttfulla uttalanden av mig och andra kunde redovisas i massmedia, och ett starkt minne av alla debatter kring företagsnedläggningar, där oppositionspartier, fack, kommuner, massmedia och företagsledare (samma företagsledare som i andra sammanhang kritiserade regeringen för att inte vara tillräckligt återhållsam) var snabba och bestämda i sina krav på 600 miljoner, 1 200 miljoner, 1 800 miljoner kronor – någon gång kanske bara 3 miljoner – men varje gång var bidragen "nödvändiga" ... Varje gång som tankar att förändra det sociala trygghetssystemet, de generella subventionerna, automatiken i statsutgifterna, de statliga bidragen till kommunerna etc aktualiserades, gick starka vågor av indignation genom nationens politiker, organisationsfolk och

massmediala representanter. Det talades om att regeringen höll på "att rasera den offentliga sektorn". Samtidigt fortsatte den offentliga sektorns andel av BNP att öka, den offentliga konsumtionen steg, den offentliga sysselsättningen ökade, inkomstöverföringarna till hushållen steg!

Allt detta skapade en arbetsmiljö som var svår för regeringen och regeringspartiernas riksdagsgrupper att hantera. Först mot slutet av min ämbetsperiod (1980) var det inom regeringspartierna, inom stora delar av allmänhet och massmedia, möjligt att få gehör för mera omfattande sparförslag. Oppositionspartier, stora organisationer och delar av massmedia kritiserade emellertid dagligen sådana förslag. Sannolikt var de stora sparbesluten våren 1982 en bidragande orsak till valutgången hösten 1982.

Jag vill något beröra regeringsarbetets organisation under åren 1976–82 ur min synvinkel som budgetminister.

Det är en fördel om en regering har hygglig *majoritet i riksdagen*. Vid svåra ekonomiska beslut och i ett politiskt klimat sådant som vi upplevt under senare år med motsättningar och misstro ställs stora krav på förankring och stöd för regeringsförslagen, på sammanhållning inom riksdagsgrupperna. Det kan fungera också med minoritetsregeringar, men risken för "upp-trappning" är betydande, alltså att regeringen lägger ett mera omfattande förslag än den egentligen vill i tron att den därmed ökar möjligheterna att få gehör för förslaget i riksdagen, där emellertid de olika partierna utnyttjar sina möjligheter att "förbättra" förslaget (d v s ur en budgetministers synvinkel i allmänhet försämra det). Särskilt stora är sådana risker under ett valår – fyraåriga mandatperioder borde vara ett minimum!

Det bör inom en regering vara ett *nära samarbete, i synnerhet mellan statsministern och budgetministern*. Även om regeringspartier och statsråd är medvetna om det samhällsekonomiska läget och om att utrymmet för reformer är begränsat är budgetministern nästan alltid ensam om att inom en regering föra återhållsamhetens talan. Visst kan olika statsråd allmänt förorda återhållsamhet, kanske stundom vältaligt, nästan övertygande,

men då det kommer till avgörande i enskilda frågor blir de tysta, går sällan emot en kollega, i synnerhet inte någon inom den egna partigruppen. Budgetministern är ensam, det blir ibland statsministern som måste ge stöd och fälla avgöranden.

Det bör finnas ett starkt *budgetfinansdepartement*, även om de stora besluten självfallet bör fattas under medverkan av alla statsråd och under statsministerns ledning. Men budgetministerns ord bör väga tungt, liksom departementets ord bör väga tungt i den sedvanliga kanslihusbehandlingen.

Några ord om *departementsorganisationen*, där jag under en inte så lång regeringstid hann vara med om olika varianter.

Före 1976 fanns ett finansdepartement med två statsråd, dels en finansminister (Sträng) med ansvar för allmän ekonomi, statens budget och skatter, dels ett statsråd (Feldt) med ansvar för statliga personalfrågor. 1976–78 fanns ett budgetdepartement med en budgetminister (Mundebo) med ansvar för statens budget, skatter och statliga personalfrågor, och ett ekonomidepartement med en ekonomiminister (Bohman) med ansvar för allmän ekonomi. 1978–79 fanns samma två departement med en budget- och ekonomiminister (Mundebo) med ansvar för allmän ekonomi, statens budget och skatter och ett statsråd (Wahlberg) med ansvar för statliga personalfrågor. 1979–81 fanns ett budgetdepartement med en budgetminister (Mundebo, senare Wirtén) med ansvar för statens budget och skatter och ett statsråd (Johansson) med ansvar för statliga personalfrågor samt ett ekonomidepartement med en ekonomiminister (Bohman) med ansvar för allmän ekonomi. 1981–82 slutligen fanns samma departements- och ansvarsfördelning som åren 1978–79 med Wirtén som budget- och ekonomiminister och Johansson som ansvarig för statliga personalfrågor.

Med den nya socialdemokratiska regeringen gjordes hösten 1982 ännu en omorganisation. Det finns numera ett finansdepartement med en finansminister (Feldt) med ansvar för allmän ekonomi, statens budget och skatter, medan statliga personalfrågor förts till ett nytt departement, civildepartementet, under

en civilminister (Holmberg), som också svarar för det tidigare kommundepartementets ärenden.

Jag har ur min synvinkel, andra kan se annorlunda, goda erfarenheter av de organisationsalternativ jag medverkade i, men jag tror att den organisation som numera gäller, alltså ett finansdepartement med en minister som svarar för allmän ekonomi, statens budget och skatter, är att föredra. Dock tror jag att det är nödvändigt att inom regeringen ha en minister som svarar för internationell ekonomi och utrikeshandel, som bl a kan medverka i olika internationella organs arbete och ha huvuddelen av de internationella kontakterna. En budget/finansminister får nämligen, enligt min erfarenhet, inte vara borta från kanslihuset särskilt många dagar i följd. Det är ett intensivt arbets- och beslutsflöde, ett behov av praktiskt taget dagliga beslut. Denne minister har också, i alla regeringar tror jag, ett "målvaktsarbete" i att söka undvika att regeringen i övrigt "hitar på" alltför många nya utgiftsidéer.

Jag vill tillägga några ord om *budgetministerns roll* inom regeringen. Många tycks tro att budgetministern själv avgör statsbudgetens utseende. Det är en myt som massmedia och ministrar i första hand finansministrar, gillar. Man tycker sig se en mäktig budgetminister i sitt arbetsrum, med en röd penna i handen; ibland talar massmedia om knivar, vassa knivar, om "en blodig slakt" etc. Det blir mera dramatiskt så. I detta rum avgör en person statsinkomsternas och statsutgifternas storlek.

Till viss del kan denna bild vara sann. Det är många beslut som fattas av en budgetminister, ensam eller i samverkan med andra. Men till stor del är bilden osann, en myt.

Dels fattas en lång rad beslut inte av budgetministern, utan av hans medarbetare, av statssekreterare, budgetchef, departementsråd eller av andra tjänstemän. Besluten fattas i ministerns anda, på grundval av riktlinjer fastlagda av ministern, kanske ibland av regeringen. Men ministern känner inte alltid själv till vilka beslut han anses ha fattat. Alla med insyn i regeringsarbete vet att "budgetministern", ibland kanske också "regeringen", i

verkligheten är ett departementsråd. Det måste också av arbets-
skäl vara så.

En rad beslut fattas varken av ministern eller av regeringen
om jag får tillspetsa formuleringen något; besluten ligger i tidi-
gare beslut, i den automatik som de besluten innebär. Ett pa-
enkla exempel. Det finns sedan 1913 en allmän folkpensione-
ring. Reglerna har självfallet ändrats många gånger, men de
finns ett sedan länge förankrat system som regeringen har at-
tillämpa. Folkpensioneringen kostar nu 37 miljarder kronor om
året. Det är en anslagspost som budgetministern inte kan påver-
ka, hur skarpa hans rödpennor och knivar än är. Det finns sedan
1948 allmänna barnbidrag. De kostar numera 6 miljarder kronor
om året och rödpennor och knivar är inte heller här användbara.

*I realiteten är 80–85 procent av statsutgifterna bundna av tidi-
gare beslut.* Det är i flera fall så konstruerade att kostnaderna
automatiskt stiger med flera miljarder årligen utan att budgetmi-
nistern kan påverka utvecklingen; anslagen är knutna till pen-
ningvärdet, befolkningsutvecklingen etc. Också detta är beslu-
som naturligtvis kan och bör prövas. Men en budgetminister
hur stark han än må vara, kan inte själv fatta sådana beslut. De
är förändringar som regeringen måste bli ense om och som riks-
dagen måste besluta om. Budgetministern kan påverka regering
och riksdagsgrupper och måste dagligen söka göra det, men v-
har ju flera exempel från senare år som visar hur mödosamma
och svåra sådana beslut är.

Budgetministern kan inom regeringen, inom riksdagen och
allmän debatt spela en viktig *opinionsbildande roll*, och kanske
så småningom få gehör för sina ståndpunkter, men det "egna"
beslutsutrymmet är alltså bara en mindre del av statsbudgeten.
Jag tror att alla ministrar och regeringar — fast få vill kanske
medge det — känner en viss maktlöshet inför den enorma tyngd
som automatiken i statsutgifterna utgör, inför den enorma svår-
righeten att förändra de stora utgiftsposterna, framför allt inom
det sociala området.

En budgetminister kan ofta — jag talar med utgångspunkt

mina erfarenheter, men tror att jag har hygglig information om vad som faktiskt gällt under andra tider och andra regeringar – påverka och själv besluta om en del anslagsposter som i regel är av mindre statsfinansiell betydelse, men som ändå är intressanta både politiskt och principiellt, anslag som kan vara av *symbolbetydelse*, som kan ge en bild av ministern som hård eller mjuk, som intresserad eller ointresserad av vissa områden. De besluten är betydelsefulla, men sålunda ofta ur andra aspekter än de statsfinansiella. Jag har visserligen ofta predikat att "många bäckar små gör en stor å" och det ligger förvisso en sanning i detta, men jag vill samtidigt klargöra att de beslut som budgetministrar och budgetdepartement verkligen har att ganska självständigt hantera är bara en ringa del av statsbudgeten. Budgetministerns roll ligger i mycket på det pedagogiska planet, att göra regering och riksdag, partier och organisationer, massmedia och människor i allmänhet, medvetna om att det finns ett samband mellan resurser och reformer, att också en nation måste "rätta munnen efter matsäcken". Det är förvisso ett intressant och betydelsefullt arbete, men ack så mödosamt då så många krafter verkar i annan riktning.

Några ord om *besparingsarbetet*. De måste av utrymmesskäl bli få.

Jag framhöll redan i det första budgetförslaget från den nya borgerliga regeringen (januari 1977) att det samhällsekonomiska läget var sådant att det var nödvändigt med en stor restriktivitet inom den offentliga ekonomin. "Den offentliga verksamheten kommer i framtiden inte att kunna byggas ut i samma snabba takt som karaktäriserat de senaste åren" hette det bl a. Steg för steg skärptes attityder och formuleringar. "Statens budgetarbete skall präglas av yttersta återhållsamhet med nya utgifter och noggrann prövning av gamla" hette det i budgetförslaget i januari 1980. Utgiftsprövningen måste även för de närmaste åren "bli ytterst restriktiv".

Varje år fr o m 1977 arbetade budgetdepartementet fram olika besparingsförslag som diskuterades inom regeringen och re-

dovisades i olika propositioner. Den första besparingspropositionen kom redan våren 1977. Besparingsförslagen blev med åren alltmer omfattande och "djärva". Vi var medvetna om att en del av förslagen var "orealistiska", inte med hänsyn till samhällsekonomi och statsfinanser, utan till opinionsläge inom regering, riksdagsgrupper, partier, organisationer och allmänhet. De var snarare räkneexempel för att belysa effekterna av vissa systemändringar, för att bereda mark för beslut som vi ansåg ofrånkomligen skulle komma.

Somliga besparingsförslag kunde jag inte själv ställa mig bakom. Någon gång gillade jag inte förslagen, någon gång gillade jag dem, men måste ändå vid den tidpunkten avvisa dem eftersom jag visste att de var helt omöjliga att föra fram; regeringen skulle inte komma att stödja dem, än mindre riksdagsgrupperna.

Och alla besparingsförslag under de sex regeringsåren föranledde ju livliga debatter i massmedia, alla följde de det mönster som jag tidigare skildrat.

Olika vägar att *begrensa konstadsökningarna* inom den statliga verksamheten prövades. Fr o m budgetåret 1979/80 skulle de statliga *myndigheterna* redovisa besparingsalternativ i sina anslagsframställningar. Alla pågående *utredningar* fick tilläggsdirektiv i vilka bl a underströks vikten av återhållsamhet med nya utgiftsanspråk. Nödvändigheten att ompröva pågående verksamheter betonades. Flertalet myndigheter och utredningar ogillade dessa signaler, men budgetförslagen fr o m 1979/80 ställde ökade krav på rationaliseringar och produktivitetsförbättringar. De gav inte myndigheterna full kompensation för pris- och löneutvecklingen. Den s k *minus 2-linjen* inleddes, en linje som varit och är nödvändig och som huvudsakligen varit och är till nytta, även om den i längden inte är användbar, utar måste ersättas av mera djupgående prövningar av hela verksamheter ("tårtbitsprincip" i stället för "osthyvelsprincip").

Jag har hittills huvudsakligen berört den offentliga utgiftsutvecklingen. Det finns också en *inkomstsida* och även den är

förvisso betydelsefull, även om jag i detta inlägg endast i korthet kan beröra den. En av orsakerna till obalansen under senare år är den jämförelsevis svaga inkomstutvecklingen. Ser vi på hela 70-talet steg statsutgifterna realt med närmare sex procent om året medan inkomsterna steg drygt två procent om året. Det blev alltså alltmer ogynnsamma proportioner i inkomst- och utgiftsutvecklingen.

Båda budgetsidorna är viktiga. Det går inte att nå ekonomisk balans genom att enbart spara eller genom att enbart höja skatter. Teoretiskt kan det gå, men inte i praktiken, dels av politiska skäl (få riksdagsmajoritet), dels av sociala och ekonomiska skäl (effekter på tillväxt, sysselsättning, social trygghet etc).

Det har ibland sagts att regeringen åren 1976–82 drev en socialdemokratisk utgiftspolitik och en borgerlig inkomstpolitik. Det är en betydande förenkling av verkligheten.

Låt oss först se på *utgiftspolitiken*. Det fanns en betydande samstämmighet om utgiftspolitiken både före och efter 1976 – det är bara att konstatera detta, antingen man nu gillar det eller inte och hur man än vill etikettera det. Men socialdemokraterna förordade under de sex regeringsåren på många punkter – vissa år på över 100 anslagspunkter – högre statsutgifter än regeringen. De motsatte sig de allra flesta besparingsförslagen. Det blev en alltmer framträdande skillnad mellan regering och opposition i fråga om utgiftspolitiken. Socialdemokraterna förordade högre statsutgifter – även om de i talarstolarna stundom försökte ge en annan bild. I de flesta bransch- och företagsbesluten verkade socialdemokraterna för större samhällsinsatser, någon gång enbart verbalt, men som regel också konkret under beredningsarbetets gång och i riksdagen. Och då regeringen under senare delen av den borgerliga regeringstiden lade fram mera långtgående besparingsförslag var socialdemokraterna emot dem nästan alla.

Och så *inkomstpolitiken*. Det fanns en betydande samstämmighet också om inkomstpolitiken både före och efter 1976. Detta kan måhända förvåna någon som erinrar sig intensiva

debatter på skatteområdet. Vi bör emellertid komma ihåg att debatterna gällde förändringar inom olika områden, ofta rät marginella förändringar om vi ser dem enbart ur statsfinansiell synvinkel. Skattesänkningar om 500–800 kronor för personer som betalade 50–60 000 kronor om året i skatt betraktades ju debatten som en ”ny fördelningspolitik”, ”ett nytt samhälle” ”ett exempellöst gynnande av de rika” etc.

Men en skillnad som blev alltmer framträdande gällde inkomstskatten, marginalsatser och inflationsskydd; socialdemokraterna förordade genomgående högre skatter. Det gällde också produktionsskatterna, allmän arbetsgivaravgift och sociala avgifter, där skiljelinjen var densamma. Socialdemokraterna kunde sålunda redovisa kameralabakslutningar som gav större statsinkomster. Det är emellertid osannolikt att en socialdemokratisk skattepolitik med högre skattesatser verkligen skulle ha gett staten högre inkomster än en borgerlig. Jag har t.ex. svårt att tro att svensk samhällsekonomi i ett läge där Sverige inte kunde klaras konkurrenskraft och marknadsandelar, skulle ha kommit i en mera gynnsam situation om vi ytterligare hade höjt kostnadsnivån genom högre skatter på inkomster och produktion. Skulle det verkligen ha gått lättare att sälja en ännu dyrare vara...

Sverige färdades långsamt på vägen mot ekonomisk realism åren 1976–82. Jag har nämnt flera skäl till att det gick så långsamt. Den verkliga tyngden i de skälen kanske kan förstås bara av dem som var i beslutsposition i regering och riksdag under dessa åren.

Men steg för steg ökade ändå realismen.

Den som ser på bytesbalansens och budgetsaldots utveckling kan naturligtvis fråga: Var finns den realismen? Budgetunderskottet ökade år för år, likaså statsskulden och det samlade underskottet i bytesbalansen. Sverige kom ju allt längre in i en bekymmersam, ja farlig situation.

Det är rätt. Men ändå. *Stegvis ökade människors medvetande om sambandet mellan resurser och ambitioner*, om att vi inte hade råd till allt som vi ville göra, att vi levde över våra tillgångar.

ar. Mycket långsamt nådde detta medvetande också regering och riksdag, kanske t o m somliga organisationer.

Men vägen var svår att vandra. Det finns förvisso flera orsaker till att det blev regeringsskifte i september 1982. En väsentlig orsak var sannolikt att realismen ännu inte blivit tillräckligt fast förankrad, att det fortfarande var "lönande" att lova människor sociala och andra reformer som vi egentligen inte har råd att betala. Den nya riksdagen fattade hösten 1982 några beslut som ånyo har förstärkt tyngden och automatiken i utgiftsutvecklingen, som fördjupar vår obalans. Men det är en annan historia!

Kan vi få några *lärdomar* av betydelse för en eventuell ny regering efter den som vi har nu? Ja, många. Den kanske mest väsentliga är att det finns ett enormt behov av information, av att tala om för människor:

- att Sveriges ekonomi är starkt beroende av vad som händer i vår omvärld och att detta beroende ökar,
- att det finns ett ofrånkomligt samband mellan resurser och reformer och ambitioner,
- att reformer kostar pengar inte bara i beslutsögonblicket utan ännu mera i framtiden och att dagens kostnader måste bäras av de människor som nu lever och verkar,
- att vi alltid måste spara och hushålla och prioritera.

Allt detta gjorde vi inom de olika partierna inte tillräckligt klart under 60- och 70-talen. Därför blev det så jobbigt 1976–82. Och blir det under 80-talet. Och 90-talet!

4 Ekonomisk politik i ett genomorganiserat samhälle

Sten Westerberg

”Alla vill leva på statens bekostnad – men man glömmer att staten lever på allas bekostnad.”

Organisationernas förlovade land

Sverige är organisationernas förlovade land. Det torde vara få svenskar som inte är med i någon organisation och en majoritet är med i flera. Svensken är föremål för organisationernas omsorg i stort sett från vaggan (BRIS, SECO¹⁾) till graven (PRO SFR, Fonus²⁾). Alla, från homosexuella till esperantoanhängare har sina organisationer.

Organisationernas starka position sätter gränser för den ekonomisk-politiska handlingsfrihet som en regering faktiskt har. Detta gäller i högsta grad de två huvudområden som dominerat den ekonomiska politiken under de senaste sex åren. Således har ansträngningarna att dämpa den offentliga utgiftsökningen och återställa kostnadsläget i svensk industri till en internationellt konkurrenskraftig nivå i hög grad influerats av organisationernas agerande och reaktioner.

1) BRIS = Barnens Rätt i Samhället
SECO = Sveriges Elevers Centralorganisation

2) PRO = Pensionärernas Riksorganisation
SFR = Sveriges Folkpensionärers Riksförbund
Fonus = Kooperationens begravningsbyrå

Organisationerna och de offentliga utgifternas expansion

Under hela 70-talet växte de offentliga utgifterna, d v s summan av statliga, kommunala och socialförsäkringsutgifter med cirka 6 procent per år i reala termer. Detta var avsevärt mer än tillväxt-

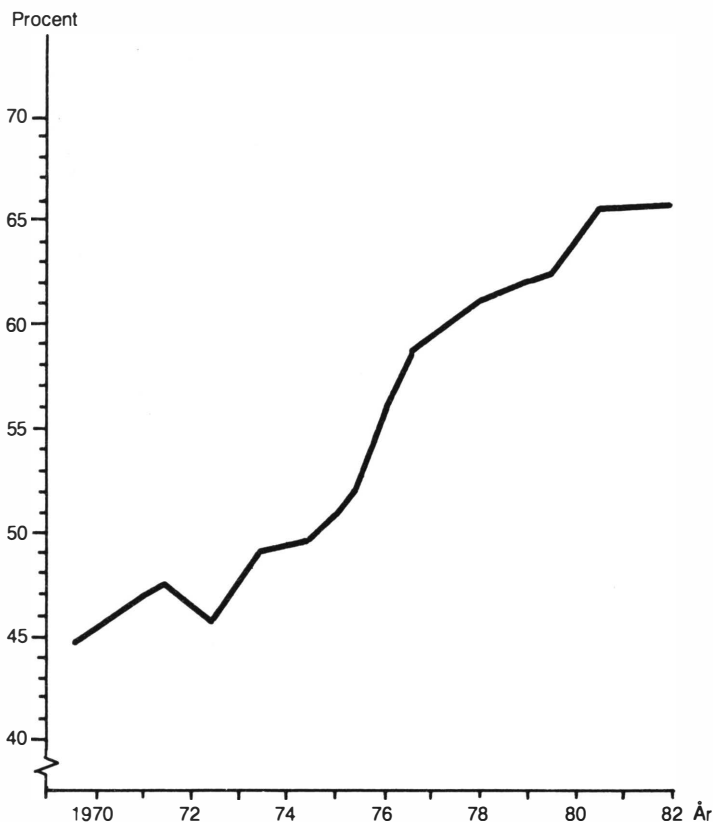


Diagram 3:1. De totala offentliga utgifterna i Sverige 1970–82, procent av BNP.

takten i ekonomin och medförde en våldsam ökning av den andel av BNP som fördelas genom de offentliga budgetarna (diagram 3:1). De närmare motiven varför denna trend måste brytas innan de offentliga utgifterna motsvarar 100 procent av BNP skall inte utvecklas här. Avsikten är i stället att belysa några av de svårigheter de borgerliga regeringarna mötte när de väl bestämt sig för att tackla de offentliga utgifternas överexpansion i handling och inte bara verbalt.

1982 och 1983 (enligt före valet gällande prognoser) åstadkoms ett trendbrott (diagram 3:1). Det är dock påtagligt att detta inträffat först mot slutet av den borgerliga regeringsperioden. Det finns givetvis ett flertal förklaringar till dröjsmålet.¹⁾

Organisationernas starka ställning

Företrädare för "public choice"-skolan har pekat på att en viktig orsak till att offentliga utgifter tenderar att växa ligger i att en utgiftsökning medför lätt identifierbara fördelar för en grupp, samtidigt som nackdelarna slås ut över alla medborgare. Nackdelarna framstår dessutom i varje enskilt fall som marginella och tar sig för den enskilde medborgaren rätt abstrakta uttryck i form av höjd skattekvot eller ökat budgetunderskott.

Vid en utgiftsökning koncentreras således fördelarna samtidigt som nackdelarna inte framstår med någon större skärpa.

Vid besparingar är situationen den omvända. Nedskärningarna drabbar lätt identifierbara grupper, samtidigt som fördelarna späds ut. Detta grundläggande förhållande förklarar en del av politikernas ovilja att skära i de offentliga utgifterna.

Särskilt akut blir problemet när besparingarna, vilket oftast varit fallet i de senaste årens besparingspaket, endast medför att den automatiska tillväxten i en utgiftspost dämpas, dvs utgifterna fortsätter att växa ehuru i långsammare takt än förut. I denna situation tvingas regeringen betala det politiska priset för

1) För en närmare diskussion, se Bengt & Sten Westerberg: Borgerlig ekonomisk politik – en studie i rött och blått, *Ekonomisk debatt* 1983:2.

nedskärningen, eftersom den drabbade gruppen känner att man gått dess intressen förnär. Samtidigt manifesterar sig fördelen inte i att skattetrycket sjunker eller att budgetunderskottet minskar utan endast i att ökningstakten avtar. Detta är visserligen bättre än ingenting men gör det ändå möjligt att kritisera regeringen för att den misslyckats med att få budgetunderskottet under kontroll.

Det är inte svårt att finna exempel på att olika organisationer framgångsrikt mobiliserat opinion mot de senaste årens besparingsåtgärder. Man kan hävda att hela valresultatet 1982 kan tolkas i dessa termer.

Kommunerna och kommunförbunden har "slagit larm" om effekterna av minskade statsbidrag. PRO har protesterat mot att pensionärerna inte får kompensation mot OPECs oljeprishöjningar. LRF har slagit vakt om livsmedelssubventionerna. Statsanställdas Förbund har protesterat mot att personalinskränkningar skall kunna ske även i statlig verksamhet.

Byggnadsentreprenörföreningen, byggfacket, de kommunala bostadsföretagen, och Hyresgästföreningen har gjort högljudda invändningar mot ansträngningarna att minska subventionsnivån i bostadsproduktionen (den uppgår för närvarande till 70–80 procent av de totala produktionskostnaderna). Listan kan göras lång.

Det förhållandet att flera av de organisationer som sett sig drabbade är nära lierade med det socialdemokratiska partiet har medfört att protesterna fått extra politisk tyngd.

Det parlamentariska läget i Sverige med två ungefär jämnstarka block har ytterligare stärkt organisationernas och intressebevakarnas position. I en sådan situation blir frestelsen för de politiska partierna att vädja till olika särintressen och grupper, vilkas stöd kan betyda skillnaden mellan seger och nederlag i det kommande valet, särskilt stark. Valkampanjen 1982 erbjuder flera illustrationer till detta fenomen.

Organisationernas möjligheter att stoppa regeringens förslag är särskilt goda, när arbetsgivarsidan och löntagarsidan agerar

gemensamt. Som ett exempel kan nämnas statsbidragen till Företagshälsovården. I budgetförslaget för 1982-83 ingick att statsbidraget från sjukförsäkringen till denna verksamhet skulle minskas med 150 miljoner kronor. Efter gemensamma påtryckningar från SAF och LO m fl drogs emellertid förslaget tillbaka av regeringen. Motivet var att Företagshälsovården utgjorde ett särskilt värdefullt inslag i hälso- och sjukvårdspolitiken.

Annars kunde man ju tycka att just det förhållandet att såväl företagen som de anställda ansåg att företagshälsovården var så värdefull också utgjorde ett fullgott skäl för att dessa kategorier snarare än skattebetalarna i gemen, skulle stå för kostnaderna.

Exemplet illustrerar också att även organisationer och personer som i princip är anhängare av besparingar inte drar sig för att tumma något på sina principer, när de egna intressena står på spel.

Andra exempel på framgångsrika påtryckningar av oheligallianser utgörs av de industripolitiska subventionerna, som ofta drivits fram av en kombination av ägare, anställda och kommunalpolitiker. Man behöver bara nämna Svenska Varv (Kockums, Landskrona, Eriksberg, Uddevalla), SSAB, Gränges NCB, Södra Skogsägarna, Vänerskog, Munksjö, Luxor, Järnförädling, ASSI (Lövholmen, Frövifors, Karlsborg, Skinnskatteberg), Berol Kemi, Eiser, Uddcomb, osv för att för sitt inre delegationerna passera revy.

Statsmakternas svaga ställning

Det finns alltså fler förhållanden som medför att organisationerna har en stark ställning:

- besparingsarbetets karaktär med lätt identifierbara nackdelar och utspridda fördelar,
- organisationernas nära intressegemenskap med olika politiska partier,
- det parlamentariska läget med två ungefär jämnstarka block,

- möjligheten att sluta oheliga allianser mellan annars motstående intressen som har det gemensamma målet att mjölka skattebetalarna.

Den andra sidan av detta mynt är givetvis att regeringen har en svag ställning. Förutom de nämnda faktorerna finns en rad andra skäl härtill. Jag skall här inte närmare behandla det självklara, att en koalitionsregering naturligen inrymmer intressemotståndningar som kan utnyttjas av organisationerna. Jag vill i stället fästa uppmärksamheten på två andra förhållanden.

För det första har statsmakternas uppgifter blivit så vittomfattande att det är utomordentligt svårt för beslutsfattarna att överblicka situationen och behärska problemställningarna.

Enligt reglerna är det bara regeringen som kan fatta beslut och inom varje departement finns det bara en person – statsrådet – som kan tala för departementet. Självfallet står det inte i mänsklig makt att sätta sig in i de tusentals frågor som måste avgöras varje år. Mina erfarenheter som statssekreterare under sex år i budget- och i ekonomidepartementet har i rikt mått bekräftat riskerna för vad Bertil Ohlin kallat "de politiska organens degeneration".

Om de politiska organen får ett för stort inflytande över det ekonomiska livet kommer detta att "betyda en rent kvantitativ överbelastning av dessa organ, i det de ledande personerna på olika håll finge mer att sköta än de kunde klara med effektivitet. Historien visar att de offentliga organen blir starkare och effektivare när de begränsar sig och ej gapar efter alltför mycket. Man behöver blott jämföra den växande effektiviteten hos 1800-talets statsmakt med den tidigare kontrollstatens, för att bli övertygad om att vägen till vishet är en begränsning i fråga om arbetsuppgifterna. . ."¹⁾

Den andra huvudfaktorn ligger i att statsmakterna redan genom att inbjuda till överläggningar försvagar sin egen position. I

1) Bertil Ohlin: *Fri eller dirigerad ekonomi* (1936).

och med att regeringen på detta sätt markerar att den är angelägen att få en uppgörelse, öppnar den vägen för organisationerna att begära ett högt pris för sin medverkan. Regeringens möjligheter att i praktiken nå rimliga förhandlingsmål blir i det svenska politiska klimatet med dess ständiga tal "om att samhälle måste ta sitt ansvar" mycket små. Det finns många exempel härpå, bl a på industripolitikens område.

Andra exempel kan hämtas från det kommunala området. När staten övertog ansvaret för de skyddade verkstäderna begärdes att landstingen skulle kompensera statsmakterna genom att för all framtid betala 775 miljoner kronor årligen. Staten stödde sitt krav med hänvisning till en redan ingången överenskommelse, enligt vilken kommunerna skulle ersätta staten för kostnaderna att överta verksamheten.

I praktiken innebar statens bud att något eller några av staten många bidrag till kommunerna skulle minskas i motsvarande mån. Realt sett skulle bördan för de skyddade verkstäderna ändå i allt väsentligt falla på staten därför att någon uppräkningsför inflation eller ökad verksamhet inte begärdes men också därför att redan utgångsbudet var lägre än de aktuella kostnaderna. Landstingsförbundens motbud var i princip noll, och den uppgörelse som så småningom träffades innebar att staten fick nöja sig med en ersättning som bara löpte över tre år.

Offentliga utredningar

Det finns en vanlig metod för problemlösning som i särskilt hög grad försvagar regeringens ställning och ger organisationerna spelutrymme, nämligen att tillsätta en utredning. Organisationsetablissemangen får då god tid att trycka på och agera: i samband med direktskrivandet, under själva utredningen, genom remissförfarandet och eventuellt också under propositionsarbetet.

För att illustrera denna mekanik kan hänvisas till den kommunalekonomiska utredningen (SOU 1977:78). Utredningen tillsattes 1976 och leddes av Sven Johansson, moderat landstingspolitiker, och dominerades av de kommunala intressena. Syfte

med utredningen var att åstadkomma en utjämning mellan olika kommuners inkomster. Detta kan givetvis i princip ske utan kostnad för staten genom att bidragen till rikare kommuner skärs ned medan bidragen till de fattigare ökar. Utredningens förslag utmärktes emellertid av att ingen kommun fick lägre bidrag än tidigare, medan många fick större. De totala kostnaderna beräknades till cirka tre miljarder kronor.

Det är en illustration till de kommunala intressenas tyngd och statsmakternas relativa svaghet att den dåvarande folkpartiregeringen såg sig tvungen att framlägga en proposition som kostade staten en och en halv miljarder kronor per år och som ändå inte ledde till någon som helst utjämning av kommunalskatterna!

Starka kommuner

Kommunernas starka ställning kom också länge till uttryck i de återkommande överenskommelserna mellan staten och kommunförbunden om kommunernas utgiftspolitik. Kommunerna lyckades länge tilltvinga sig successivt ökande statsbidrag i utbyte mot till intet förpliktande utfästelser om att hålla igen på utgiftsökningar och kommunala skattehöjningar.

Några aktioner från statens sida om kommunerna inte höll sin del av överenskommelsen förekom inte. Propåer i den riktningen från ekonomi- och budgetdepartementen avvisades av regeringen. Den person i regeringen – kommunministern – som i stor utsträckning agerade som kommunernas talesman i denna krets lyckades också med få undantag hindra att konsekvenserna av den alltför snabba kommunala expansionen behandlades i klartext i finansplanerna.

Resultatet blev att den kommunala expansionen rullade på. Det var först 1981, när de samhällsekonomiska obalanserna hunnit bli alarmerande stora, som statsmakterna kände sig mogna att tillgripa en mer verklighetsnära metod för att påverka den kommunala utgiftsökningen.

I stället för att utlova utökade bidrag och ge kommunerna större resurser började man – vilket onekligen förefaller mera

logiskt om man vill få ned expansionstakten – att i olika former (indragning av skatteunderlag, frysning av bidrag, likviditetsindragning) begränsa de resurser som står till kommunernas förfogande. Det nya handlingsmönstret har också givit resultat:

Kommunernas totala utgiftsökning i reala termer (procent)

1970–79	1980	1981	1982
4,2	4,2	2,5	0,5

Källa: Reviderad nationalbudget 1982.

Den borgerliga regeringen tog sig alltså – sent omsider – an problemet. Kommunerna kan dock nu av allt att döma ånyo slå fram emot en mer eftergiven statsmakt. Tönen har anslagits av den nye finansministern Kjell-Olof Feldt: "...nu skall det bli slut på överfall i bakhåll på kommunerna".

Arbetsmarknadens parter, kostnadsläget och löneavtalen

Den andra huvuduppgiften för den borgerliga ekonomiska politiken har varit att förbättra näringslivets konkurrenskraft. I detta sammanhang spelar organisationerna på arbetsmarknaden en avgörande roll. Under det senaste decenniet har regeringen oavsett färg, vid upprepade tillfällen sökt säkerställa låga avtal genom överenskommelser med parterna. Det skulle emellertid vara överdrivet att säga att dessa ansträngningar krönts med framgång för vare sig socialdemokratiska eller borgerliga regeringar.

Åren 1974, 1975 och 1976 präglades av de så kallade Hagaöverenskommelserna. Dessa innebar att regeringen utfäste sig att sänka den statliga inkomstkatten och i gengäld höja arbetsgivaravgifterna. Företrädare för löntagarorganisationerna förklarade sig nöjda härmed och utlovade att de ökade arbetsgivaravgifterna skulle avräknas i avtalsrörelsen. Icke desto mindre utmärkte dessa år av att de svenska lönekostnaderna (exklusive lönegrund-

ning) steg med cirka 40 procent, vilket var avsevärt mer än i konkurrentländerna.

Även de borgerliga regeringarna hade överläggningar med arbetsmarknadens parter innan inflationsskyddet infördes eller förändringar vidtogs i skatteskalan. Överläggningarna ledde dock inte till några mer formaliserade resultat.

Det mest ambitiösa försöket under den borgerliga perioden att genom överenskommelser påverka avtalsrörelsen gjordes våren 1980. Regeringen gjorde då ett utspel innehållande fem punkter. Paketet innebar att regeringen gick i första hand LO tillmötes och tankegången var att löntagarna skulle vara återhållsamma i avtalsrörelsen i utbyte mot att de erbjöds tvångsvis avsättning av 25 procent av företagets vinster till investeringsfond, prisstopp, vissa skattelättnader i inkomstskikten 40 000–80 000 kronor och ökade livsmedelssubventioner.

Löntagarorganisationerna tillgodogjorde sig erbjudandena. Men detta hindrade inte att de tog till strejkvapnet – som i sin tur möttes av storlockout – för att uppnå avtalslyft som gick väsentligt utöver vad som ur konkurrenssynpunkt var försvarbart. En stor stridsfråga på tjänstemannasidan var kravet på kompensation för industriarbetarnas löneglidning. Konflikten på arbetsmarknaden blev den mest omfattande sedan 1909 och medförde marknadsförluster för exporten som blev särskilt kännbara genom att de inträffade i en allt svagare internationell konjunktur.

Förloppet kan ses som ett skolexempel på den ovan angivna tesen att *staten urholkar sin egen position* i samma ögonblick som den tar ett initiativ till överläggningen. Löntagarorganisationerna tillgodogjorde sig omedelbart de erbjudna koncessionerna – men erbjöd inget i utbyte. I det konfliktläge som sedan uppstod var det politiskt omöjligt att dra tillbaka skattesänkningen. I slutskedet fick vi uppleva att landets statsminister offentligt vädjade till SAF att skriva på ett avtal som kanslihusets egna analyser visade var alldeles för högt.

Kejsarens nya kläder

Enligt min mening kan man också se det myckna talet om "avräkning", "parter som tar sitt ansvar" osv som en tribut till organisationernas starka ställning i svenskt samhällsväsende. I stor utsträckning rör det sig här om en modern variant av "Kejsarens nya kläder". Endast undantagsvis sägs i klartext att talet om avräkning för att ha någon mening måste bygga på två förutsättningar:

- Den totala ramen måste vara bestämd i förväg.
- Växelkurspolitiken måste vara fastlagd och statsmakterna beredda att benhårt försvara kronans kurs.

Ingen av dessa förutsättningar föreligger i verkligheten. I själva verket är det slående att statsmakterna formulerat målet som full sysselsättning, således inte som full sysselsättning vid låga avtal. Det innebär att parterna kan vara säkra på att statsmakterna vidtar sådana åtgärder, i sista hand devalvering, att organisationerna inte behöver ta ett grundläggande ansvar för kostnadsläget. Denna medvetenhet ökar arbetstagarpartens benägenhet att begära höga lönellyft och arbetsgivarens att ge efter. Försämringarna av kronans internationella värde 1973, 1976, 1977, 1981 och 1982 bär syn för saken.

Så länge statsmakterna inte vill, eller inte kan, inta en mer realistisk och i klartext uttalad attityd i dessa hänseenden, kommer Sverige inte att kunna slå sig ur den onda cirkel av höga avtal – hög inflation – devalveringar, som leder till nya lönekrav, eventuellt t o m automatiskt genom indexklausuler.

En ofta framförd hypotes går ut på att socialdemokratiska regeringar skulle ha större möjligheter att säkerställa en lugn kostnadsutveckling än borgerliga regeringar. I sin mest extrema form anger hypotesen att Sverige kan styras framgångsrikt av socialdemokratiska regeringar.

Det finns inget i de senaste årens utveckling som styrker denna hypotes. Vi har haft relativt låga avtal både under socialde

mokratiska regeringar (början av 70-talet) och under borgerliga (1978–79 och 1981–82). Vi hade å andra sidan höga avtal åren 1975–76 (s-regering) och 1977 och 1980 (borgerlig regering).

Däremot tycks det finnas ett nära samband mellan den ekonomiska politikens utformning och löneökningarnas (summan av avtal och löneglidning) höjd.

Erfarenheterna från de senaste tio åren ger vid handen att Sverige inte kan hålla ett högre efterfrågetryck än omvärlden utan att konkurrenskraften försämras. Då vi haft ett lågt relativt efterfrågetryck har vi fått låga avtal och lagt grunden för förbättringar i utrikeshandeln. Detta gäller bl a i början av 70-talet – under de år som med en missvisande terminologi kallats förlorade – och 1977–78 och 1981–82. Under de år då vi fört en i relation till omvärlden expansiv politik, framför allt under överbrygningspolitikens dagar och under den alltför snabbt insatta stimulanspolitiken 1979, har utvecklingen varit den motsatta.

Den svenska ekonomin fungerar helt enkelt numera inte tillräckligt smidigt för att vi skall kunna hålla ett högre efterfrågetryck än i omvärlden. Slutsatsen är uppenbar: vi måste göra allt för att eliminera flaskhalsar och trögheter och i stället öka flexibiliteten, funktionsdugligheten och rörligheten på kapital-, arbets- och råvarumarknaden. Det är graden av framgång i detta arbete, inte regeringens färg, som avgör möjligheterna att bevara den fulla sysselsättningen i Sverige.

Slutsatser

Man kan dra tre viktiga slutsatser av dessa erfarenheter. För det *första* bör staten undvika att förhandla med organisationer av olika slag. Statsmakternas uppgift är i stället att genom en väl avvägd ekonomisk politik skapa förutsättningar för ett agerande från organisationernas sida som står i överensstämmelse med de samhällsekonomiska målen.

För det *andra* bör politiken stödjas genom att statsråden talar klartext om hur landet ligger. Man måste t ex göra absolut klart

för parterna och allmänheten att man inte avser att genom devalveringar sopa upp efter alltför snabba lönekostnadsökningar. Det innebär att man poängterar att man accepterar den ökade arbetslöshet som följer av för höga avtal. I ett lägre perspektiv torde resultatet av en sådan i initialskedet hårdare politik bli bättre konkurrenskraft och lägre arbetslöshet än vad nuvarande praxis hos både borgerliga och socialdemokratiska regeringar medför.

Sveriges ekonomi har under det senaste decenniet inte utvecklats lyckosamt. En viktig orsak är att organisationernas ställning kraftigt förstärkts på statsmakternas bekostnad och att organisationerna utnyttjat detta. Detta får allvarliga följder inte bara i ekonomiskt utan också i politiskt hänseende.

Det finns anledning att åter citera Bertil Ohlin: "Den som sätter värde på demokratin och önskar den funktionsduglig, måste se med skepsis på en organisation, som skulle betyda en farlig överbelastning på de bärande organen och medföra risker för hela systemets hållbarhet".

Den *tredje* slutsatsen är därför att ledstjärnan för morgondagens politiker måste vara att se till att statsmakterna inte tar på sig större uppgifter än man både kan *överblicka* och *finansiera*. Överger man dessa två principer blir staten en svag koloss som lätt kan påverkas av intressegrupper. Vi får en korporativ stat i stället för en demokratisk. Vi får en stor, men svag, statsmakt som effektuerar olika särintressens beställningar i stället för en stark, demokratiskt kontrollerad, statsmakt som har ett mindre ansvarsområde men som i gengäld kan vara en effektiv väktare av allas bästa.

5 Maktfördelningen mellan regeringen och ämbetsverken

Ingemar Eliasson

Är maktfördelningen mellan regeringen och dess ämbetsverk riktigt avvägd i dag? Det är frågeställningen bakom detta bidrag till samlingen "lärdomar av sex borgerliga regeringsår".

Det är en vidlyftig frågeställning. Frågan har ägnats många lärda statsvetenskapliga avhandlingar. Mitt bidrag blir i sammanhanget endast en ytlig och personlig fotnot. Efter sex år som statssekreterare och statsråd är jag emellertid övertygad om att ansvars- och arbetsfördelningen mellan regeringen och ämbetsverken borde justeras.

Enkelt uttryckt menar jag att regeringsarbetet i dag belastas av för många förvaltningsärenden medan däremot möjligheterna att utöva en övergripande styrning av verkens uppgifter är för små. Regeringen borde lämpa över en mängd förvaltningsärenden på ämbetsverken och i stället reducera deras policy-skapande uppgifter.

Fem av de sex åren i regeringskansliet har jag tillbringat i arbetsmarknadsdepartementet. Det har naturligtvis färgat mina slutsatser. Verkligheten kan te sig annorlunda från en annan utsiktspunkt. Dock arbetade jag ett år som samordnare av regeringens politik och ett drygt år förenade jag sysslan som arbetsmarknadsminister med ansvaret för energipolitiken med placering i industridepartementet. De erfarenheterna ger mig inte anledning att ändra uppfattning. Till det bör läggas att arbetsmarknadsdepartementet ingalunda bara har kontakter med det stora och tunga arbetsmarknadsverket. Till departementets ansvarsområde hör så disparata frågor som arbetarskydd, arbetsmiljö, arbetsrätt, utlänningsfrågor och invandrapolitik. Depar-

temetet är därför moderdepartement för så olika storheter som förlikningsmannaexpeditionen och arbetsdomstolen med några enstaka eller något tiotal anställda men även för arbetarskyddsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen med något eller några tusen anställda.

Min tes i det följande är att regeringens och enskilda statsråds inflytande över verken bör öka. Inte för att politiker skulle vara så kloka, utan därför att de har sitt mandat från folket. Jag tror att ämbetsverken som det nu är tunnar ut demokratin. Låt mig ta den västtyske författaren Hans Magnus Enzensberger till hjälp för att sätta in frågeställningen i ett vidare sammanhang.

Enzensberger

I en uppmärksamman artikelserie i DN hösten 1982 under rubriken Svensk Höst, har Hans Magnus Enzensberger gett sin syn på tillståndet i det svenska samhället. Han skriver i en av artiklarna om den företeelse under hösten som gick under benämningen Heta Linjen.

”Några klyftiga ungdomar hade upptäckt en intressant lucka i det allmänna telefonnätet: den som slog ett visst nummer utan en bestämd abonnent kunde tala med vem som helst som ringde samma nummer. De aktuella numren spreds som en löpeld genom Stockholms skolor och ett enormt, spontant telefonmöte uppstod. Ett nytt massmedium hade fötts, ”den heta linjen”. Intelligentare än så kan man knappast använda modern kommunikationsteknik. Jag vet inte om det existerar något sådant som ett Stockholms stads kulturpris. Om så är fallet, har de okända upptäckarna av ”den heta linjen” förtjänat det bättre än alla uppåtsträvande actionskonstnärer i riket.”

Men det s k samhället reagerade annorlunda. När ungdomarna en höstkväll samlades i Rålambshovsparken för att ansikte mot ansikte träffa de röster de skrikit till på den heta linjen, då slog ordningsmakten till. Poliser med batonger och hundar skingrade ungdomarna. Det kom till sammanstötningar. Tele-

verket "proppade" de lediga numren. Någon vecka senare återkom emellertid televerket. Ett telefonnummer ställdes till ungdomarnas förfogande på speciella villkor.

Demokratins överlevnad

Händelsen rör ett par viktiga politiska problem: mötesfriheten och kontaktbehovet människor emellan. Här tar sig ungdomarna orådet före att hitta på ett eget sätt att kommunicera med varandra. Till yttermera visso kommer de samman i stora skaror utan annan avsikt än att träffas – men utan vederbörligt tillstånd. När mycket folk samlas måste ordningsmakten motverka att oroligheter uppkommer. Men är det brottsligt att träffas utan att först be om lov?

Händelsen rör faktiskt vid ett centralt problem för demokratiernas överlevnad: ungdomarnas respekt för politikernas sätt att ställa upp regler för samhällslivet.

Om en fråga ställts i riksdagen om händelserna kring heta linjen skulle det ansvariga statsrådet sannolikt svarat med att redogöra för hur polisen och televerket handlagt frågan.

Han skulle ha sagt att problemet nu synes löst enär televerket tillhandahållit särskilda abonnentnummer för ungdomar som vill samtala enligt andra regler än som gäller för sedvanliga telefon-expedierade gruppsamtal. Såvitt han kunnat finna har grundläggande demokratiska fri- och rättigheter inte trätts för när.

Måhända. Händelsen har ändå sitt intresse. Den kan utgöra utgångspunkt för några reflexioner kring ansvarsfördelningen mellan den regering som vilar på folkets i allmänna val uttalade förtroende och denna regerings ämbetsverk. Det intressanta med heta linjen som fråga är nämligen att den hanteras och "löses" av opolitiska ämbetsverk. En kommentar från regeringen skulle sannolikt bara hänvisat till handläggningen hos underställt verk trots att händelsen vidrör så centrala politiska frågor som polisens roll i samhället och ungdomarnas syn på det genomreglerade vuxensamhället.

Avståndet mellan folket och dess ombud

Heta linjen blir därmed en god illustration av det avstånd som existerar mellan folket och dess valda ombud, mellan de frågor människor ställer och de möjligheter regeringen i Sverige har att besvara dem. Om detta avstånd blir för stort minskar tilltron till politiker och politiskt arbete. Om det ansvariga statsrådet svarar med allmänna principer därför att han inte "kan ägna sig åt ministerstyre", förstärks den redan utbredda föreställningen, att politiker bara pratar. Frågan om arbets- och ansvarsfördelning mellan en demokratiskt vald regering och dess opolitiska ämbetsverk handlar därför i grund och botten om demokratins villkor och människors förtroende för sina valda ombud.

Svår gränsdragning

Gränsdragningen är svår. Den handlar om avvägningen mellan å ena sidan regeringens möjligheter att ingripa i aktuella händelser och å andra sidan risken för godtycke i behandlingen av medborgarna, mellan å ena sidan kampen mot byråkrati och för en flexiblere förvaltning och å andra sidan medborgarnas legitima krav på rättssäkerhet och likabehandling.

Det finns ingen avvägning häremellan som till fullo låter sig tecknas ner i lag eller instruktion, inte heller någon som är giltig årtionde efter årtionde. Är den nuvarande avvägningen den riktiga? Som redan framgått är mitt svar nej.

Regeringskansliet för svagt

Jag är medveten om att svaret hade kunnat bli ett annat om mina erfarenheter vunnits genom arbete i ett ämbetsverk. Där emot förändras inte mitt svar av det faktum att jag flyttat från regering till opposition. Det är sålunda inte av så simpla bevekelsegrunder som att få mera makt för egen del som jag kommer till denna slutsats. Den föranleds av att politiskt valda organ

enligt min mening bör stärkas på bekostnad av opolitiska ämbetsverk. Men inte heller det är hela sanningen. Min erfarenhet och poäng är den att regeringens möjligheter att styra samhällsutvecklingen genom ämbetsverken på vissa områden är för liten samtidigt som regeringens befattning med frågor inom andra områden är för omfattande. Närmare bestämt är regeringskansliet för svagt, där det borde vara starkt: i arbetet med att utarbeta politiska riktlinjer, följa upp egna beslut och initiera ny politik. Å andra sidan belastas regeringens arbete med rader av ärenden som lämpligen borde avgöras av underställd myndighet eller fristående domstol.

Jag skall ge några exempel på vad jag menar, men låt mig först återvända till Enzensberger.

Den Gode Herden

Svenskarna är underdåniga sina myndigheter, menar Enzensberger. Misstron är långt mer utbredd i länder som Frankrike, Spanien och Italien. Inte ens i Västtyskland, där människorna sägs vara så auktoritetsbundna, skulle en så underdånig inställning vara möjlig. Förklaringen, menar Enzensberger, är att myndigheterna i Sverige spelar rollen av Den Gode Herden. Svenskarna saknar en erfarenhet som alla borde avundas dem, nämligen av myndigheter vars tidsfördriv är beväpnad människojakt.

”De institutioner som ockuperat alla stadskärnor med sina betongklossar förkroppsligar en visserligen främmande men alltid välvillig makt. Det är just denna välvilja som gör den oantastlig. Så växer kring institutionerna ett slags moralisk immunitet som andra samhällen inte känner till.”

Så kommer det sig, menar Enzensberger, att den institutionella apparaten har kunnat lägga beslag inte bara på huvudparten av alla inkomster utan också på medborgarnas moral. Den sörjer för solidaritet och jämlikhet, för hjälp och beskydd, för rättvisa och anständighet – alltsammans saker som är alldeles för

viktiga för att kunna överlåtas åt vanliga människor. Den mest typiska uppenbarelsformen för denna apparat, denna "goda herde", är ämbetsverket. Ämbetsverken åtnjuter en grad av självständighet som knappast vore tänkbar någon annanstans, säger Enzensberger. "Det är som om tjänstemännen som behärskar dem stode över partierna."

Om välviljan tar slut

Nå, om allmänheten visar denna tillgivenhet mot myndigheterna och de i sin tur uppträder som Den Gode Herden, finns det då något problem? Ja, några. Vad händer om välviljan tar slut? Vilka möjligheter har politikerna att då snabbt gripa in? Är det bra att de politiker folket utser i allmänna val kryper bakom opolitiska ämbetsverk så fort de vackra principerna skall konfronteras med verkligheten? Blir regeringsledamöterna tillräckligt medvetna om hur medborgarna uppfattar deras beslut när alla reaktioner filtreras genom oändliga nivåer i ämbetsverken? Är det problemfritt om Den Gode Herden (ämbetsverken), fortsätter visa medborgarna välvilja medan de usla politikerna förstör dessa goda avsikter genom att snåla med anslagen? Det finns många intressanta frågor att ställa som gör det motiverat att granska ansvars- och arbetsfördelningen mellan regering och ämbetsverk. (Av motsvarande skäl finns det anledning att granska maktförhållandena mellan politiska organ och organisationer. Men det är en annan historia.)

Gustav II Adolf

Som Enzensberger noterar har ämbetsverken i Sverige en självständighet som saknar motsvarighet i så gott som alla jämförbara länder. Denna självständiga ställning är av gammalt datum. Den svenska statsförvaltningen byggdes ut och gavs fasta former under Gustav II Adolfs tid. Den centrala förvaltningen indelades då i fem grenar med ett riksråd i spetsen för varje gren. Ett av dessa organ, kanslikollegiet, kom att bli det förnämsta. Rege-

ringsformen 1720 innebar ett ytterligare steg mot förstärkning av kansliets ställning. Dess chef, kanslipresidenten, fungerade tidvis som en verklig premiärminister. Kansliets organisation byggdes ut med särskilda expeditioner för olika områden, föregångare till dagens departement. De övriga förvaltningsgrenarna kom att få en annan ställning än kanslikollegiet. Därur växte genom nybildningar och utbrytningar många ämbetsverk fram. Den svenska statsförvaltningen delades alltså upp i expeditioner/statsdepartement med uppgift att bereda frågor inför regeringsbeslut och centrala ämbetsverk med ansvar för löpande förvaltningsärenden. Denna uppdelning är karaktäristisk för Sverige. I de flesta andra länder handläggs alla ärenden inom ministerier, i princip under regeringsledamöternas direkta ledning.

Oberoende förvaltning

Denna uppdelning avspeglade en maktkamp mellan konungen, rådet och ständerna. De ständiga konflikterna dem emellan liksom de stora förändringarna i samband med maktskiftena från hattar till mössor och omvänt, skapade ett behov av skydd mot politiska ingripanden i den materiella verksamheten. Ständerna sökte därutöver försäkra sig om regler, som begränsade kungens och rådets möjligheter att påverka förvaltningen. Allt detta bidrog till uppkomsten av tanken på en från den politiska makten oberoende förvaltning. En sådan oberoende förvaltning krävde självständiga ämbetsmän, vars integritet genom legala åtgärder kunde skyddas mot de överordnades godtycke.

Dessa erfarenheter sammanvävdes med föreställningar om idealstaten, där makten skulle balanseras genom att fördelas till olika delar av samhällssystemet. 1809 års regeringsform blev i detta avseende ett uttryck för den senare upplysningsfilosofins och liberalismens tankevärld och för de negativa erfarenheterna av ständervälde och kungavälde.

Maktfördelning

De bärande tankegångarna i denna maktfördelningslära lever alltså kvar i vår konstitution. Makten är fördelad mellan riksdagen, regeringen och ett fristående domstolsväsende. Också beträffande maktfördelningen mellan regeringen och ämbetsverken är principerna alltså giltiga. Regeringen skall hämta sitt mandat från riksdagen för att kunna styra ämbetsverkens tolkning av generella riktlinjer. Ett enskilt statsråd är utan formell makt vis à vis ett ämbetsverk.

Är det rimligt? I dag utgår all makt från folket. Föreligger samma motiv att "skydda förvaltningen mot politiska ingripanden?" Blir det då inte i stället en urholkning av demokratin?

Min slutsats blir inte alls så revolutionerande som ansatsen möjligen antyder. Jag tror att erfarenheterna av självständiga ämbetsverk i huvudsak är goda. Men jag är lika övertygad om att ämbetsverken på vissa punkter har växt sig för starka. Upplysningstidens och liberalismens idéer kan fortfarande åberopas. Då gällde det att begränsa kungaväldet, nu att begränsa ämbetsverksväldet.

Regeringens uppgifter

Regeringens uppgift kan sägas vara tvåfaldig. Dels skall den vara högsta instans i förvaltningsärenden, dels utarbeta lagförslag och övergripande riktlinjer och — efter riksdagens beslut — utfärda förordningar och instruktioner.

Den första typen av ärenden borde starkt begränsas i omfattning. Ett sådant arbete har pågått i flera år men borde påskynas. Det finns stora grupper av ärenden som inte borde belasta regeringsarbetet. Den största enskilda ärendegruppen som kunde lyftas ut är utlänningsärenden. En särskild högsta instans fristående från regeringen bör bildas för att avgöra frågor om uppehållstillstånd i Sverige för utländska medborgare. Men det

finns frågor inom alla departement som slutgiltigt borde kunna handläggas inom ämbetsverken utan att medborgarnas rättssäkerhet behöver komma i kläm.

Gå till Kungs

Det finns en fin gammal svensk rättstradition att varje medborgare skall kunna vädja direkt till Kungen, i våra dagar direkt till regeringen. Denna rätt kan hävdas utan att regeringen befattar sig med alla enskilda människors bekymmer. Var och en kan och bör naturligtvis använda sig av rätten att lägga fram erfarenheter och problem för regeringen. Men därav följer inte, att regeringen ingående bör pröva alla enskilda ärenden. Den borde begränsas till frågor av principiell vikt som kan ge vägledning för liknande ärendens handläggning. Sådana restriktioner gäller ju för prövning i HD. Därtill finns JO-ämbetet vars uppgift är att vara klagomur för enskild person som anser sig felbehandlad eller kränkt av myndighet.

I åtskilliga typer av ärenden har besvärsrätten också skurits av, dvs regeringen tar inte upp frågorna till prövning. Förre justitieministern och justitierådet Sven Romanus utreder frågan om ytterligare decentralisering av ärenden från regeringen till lägre instans. Ingen kan vara bättre skickad till detta än han. Det är bara att hoppas att den socialdemokratiska regeringen låter honom slutföra arbetet och sedan tar ett rejält tag för att lyfta ut ärenden från regeringskansliet.

I stället bör regeringskansliet förstärkas och byggas ut för att klara den andra viktiga uppgiften, den policyskapande. Det kan i och för sig ske genom att tillsätta offentliga utredningar. Det är emellertid ofta en långsam och omständlig väg att skaffa fram beslutsunderlag. Några synpunkter på det offentliga utredningsväsendet som styrintstrument för regeringen kan därför vara på sin plats i det här sammanhanget.

Offentliga kommittéer

Det svenska kommittéväsendet är vida känt som leverantör av mångsidiga betänkanden av hög kvalitet. En offentlig utredning har sin egen lunk. Den är oftast en kvarn som mal sakta och noggrant. Direktiv skall skrivas och beredas mellan departementen, MBL-förhandlas och beslutas i regeringen. Sekretariat skall upprättas och ledamöter utses innan utredandet kan ta sin början. Efter många föredragningar, studieresor och diskussioner samlar sig utredarna till ett betänkande. Det blir inte sällan en kompromissprodukt, där olika intressenters synpunkter vägs samman. Betänkandet skickas ut på remiss för att myndigheter, kommuner och organisationer skall få säga sitt. Många organisationer yttrar sig därvid över förslag de själva varit med om att utforma. Så tar propositionsarbetet vid. I riksdagen löper motionstid och utskottsbehandling innan beslut tas. Därefter går beslutet tillbaka till regeringen, som utfärdar förordningstext eller lägger principerna till grund för regleringsbrev till myndigheter och för egna beslut.

Denna omfattande och omständliga behandling är i många avseenden en styrka. Många får tillfälle att påverka besluten. Men den medför också svårigheter. Det ständiga utredandet och långrotandet tär på både beslutsfattaress och allmänhetens tålamod.

Samskrivandet och kompromissandet i kommittéerna kan också leda till ett sämre beslutsunderlag. I stället för att klart redovisa olika alternativa lösningar som remissorgan, regering och senare riksdag kan ta ställning till, blir betänkandet en skör kompromiss eller i värsta fall inget alls – frågan var så känslig att man "skrev sig förbi den".

Det finns vidare en tradition av prinsessan-på-ärten-inställning i svenskt kommittéväsende. Trots att de tillsätts av regeringen uppfattar kommittéerna ibland sig själva som nådigare än påven själv. Synpunkter från uppdragsgivaren/regeringen ses som otillbörliga påtryckningar. När betänkandet är tryckt och

färdigt överlämnas det till regeringen. Om slutsatserna och förslagen avviker från regeringens grundläggande värderingar är betänkandet värdelöst som underlag för proposition eller annat beslut. Och så får hela processen tas om från början igen.

Uppdrag till verken

Kommittéväsendet har alltså sina brister när det gäller att skaffa fram underlag för regeringsbeslut. Det begränsar i sin tur regeringens möjligheter att "styra upp" beslut och rutiner i ämbetsverken. Det behovet behöver inte nödvändigtvis grundas på konflikt mellan regering och ämbetsverk. Det kan lika gärna vara verket självt som ber om regeringens vägledning och reaktion.

Om en offentlig utredning¹⁾ av olika skäl inte är lämplig väg att inhämta beslutsunderlag, återstår endera att be verket självt om underlag eller utreda frågan inom departementet. Den förra vägen går ofta bra. Men det är ibland något principiellt betänkligt att vara utlämnad till råd från den som skall vägledas. Även med de bästa avsikter från ämbetsverkets sida, hamnar regeringen i händerna på det underställda verket.

Den andra vägen, att utreda och analysera frågan inom departementet, faller oftast på personalbrist. Departementet är nämligen enligt min mening sorgligt underförsörjt just på egen, utredande personal.

Underbemannade departement

Det är detta som är pudelns kärna. Om regeringskansliets viktigaste uppgift är att utforma övergripande politiska riktlinjer, så borde just de utredande och analyserande avdelningarna vara väl tilltagna. Så är icke fallet. I hela arbetsmarknadsdeparte-

¹⁾ Med offentlig utredning förstås såväl parlamentarisk kommitté som särskild utredningsman.

mentet fanns högt räknat ett halvdussin tjänstemän, vars uppgifter i första hand är att utreda och någorlunda långsiktigt och ingående analysera den egna politiken i syfte att utvärdera och initiera ändringar och ny inriktning. Det motsvaras inom de tre stora verken under arbetsmarknadsdepartementet – arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen och invandrarverket – av forsknings- och utredningsavdelningar på totalt åtminstone något hundratal med anställda.

Resursläget är inte mycket bättre ifråga om den direkta ärendebehandlingen. Frågor som något eller några tiotal personer inom ämbetsverk, företag eller organisation behandlat och som kanske varit föremål för ingående diskussion i styrelser, kan falla på en enda ung departementssekreterares ansvar att handlägga. Denna är oftast redan överbelastad med rader av liknande ärenden. I samtliga ärenden väntar sig departementsledningen snabbt få ett fylligt beslutsunderlag. Om denna obalans åtminstone delvis kan avhjälpas genom att mängden ärenden, som regeringen prövar, minskas, gäller det inte de politikskapande arbetsuppgifterna. Att snåla på personal i behandlingen av enskilda ärenden kan leda till dåliga beslut, resursslöseri och t o m till rättsförlust för enskild. Men att snåla med personal, vars uppgift är att forma en politik som tar upp frågor människor ställer och vill ha besvarade, är varken mer eller mindre än en försvagning av demokratins arbetsvillkor.

Både de borgerliga regeringarna och tidigare den socialdemokratiska drog sig för att förstärka regeringskansliet. Förmodligen därför att det kunde uppfattas vara till fördel för statsråden, och det vore ju betänkligt, men kanske främst för att inte ytterligare centralisera makten. En effekt kan paradoxalt nog ha blivit, att arbetet med att *decentralisera* beslutsfattandet försumats. Förhållandet kan illustreras med, att det såväl i regeringsarbetet som i riksdagen varit lättare att få gehör för 100 nya arbetsförmedlare än en enda ny departementssekreterare.

Det finns något exempel på förstärkning av departementens personalundantag som snarare bekräftar regeln. Ett sådant ex-

empel är utökningen av antalet handläggare för utlänningsärenden. Den förstärkningen var möjlig först sedan det yttre politiska trycket på snabbare handläggning av utlänningsärenden vuxit till orkanstyrka, och en lång rad invandrarministrar talat sig hessa i interna regeringsöverläggningar och handläggarna slitit sig förärvade.

För egen del är jag övertygad om att den stora allmänheten förutsätter att personalen i regeringskansliet är tillräcklig för att noggrant bereda de beslut regeringen avser att fatta. Det är också ett rimligt personalpolitiskt krav. I den utsträckning det kravet inte går att uppfylla genom att reducera antalet regeringsbeslut eller genom rationaliseringar, måste departementen i stället tillföras ny personal.

Kontroll av den egna politiken

Jag fick som arbetsmarknadsminister ofta frågan: "Vad kan Du göra för mig som är arbetslös?" Industriministern fick ofta frågan: "Kan Du acceptera att det statliga företaget si och så drar ner sin verksamhet?" Arbetsmarknadsministern kan inte ta över arbetsförmedlingens uppgifter för de 300 000 människor, som varje månad besöker förmedlingen. Och industriministern måste respektera styrelsens i Statsföretag självständighet. Det är ändå naturligt, att frågorna ställs, eftersom svaren ytterst är beroende av regeringens värderingar och vilka resurser den ställer till förfogande. Det är därför nödvändigt, att regeringen har tillräcklig kapacitet och kompetens tillgänglig för att självständigt följa upp, analysera och utvärdera de riktlinjer som givits och de nya grepp som introducerats.

Som exempel på svårigheterna att göra det kan jag nämna, att vi på arbetsmarknadsdepartementet bara tidvis hade en ekonom anställd med uppgift att göra ekonomiska analyser och konjunkturbedömningar. Oftast kunde vi inte självständigt analysera arbetsmarknadsverkets krav på resurser för arbetslöshetsbekämpningen utifrån en egen kalkyl över efterfrågeläget på arbets-

marknaden. Vi hade inte heller personella möjligheter att följa upp de nya inslag vi själva introducerade i arbetsmarknadspolitiken. Ett sådant exempel var försöken med s k marginellt sysselsättningsstöd. Exemplet kräver kanske en förklaring.

Marginellt sysselsättningsstöd — ett exempel

Ett centralt problem på arbetsmarknaden är att allt fler arbetsökande måste få hjälp av det ena eller andra slaget för att hitta lämpligt arbete. Det är en av anledningarna till att arbetsmarknadsverket vuxit kraftigt men ändå är överbelastat med arbetsuppgifter. Det är därför angeläget att hitta vägar som gör att arbetsgivare och arbetssökande finner varandra på marknaden utan att dyrbar hjälp från samhällets sida behöver sättas in i varje enskilt fall. Om man tänker i marknadsekonomiska termer faller det sig naturligt att söka "manipulera priset" på arbetskraften, dvs att få arbetsgivarna att tillämpa ett marginalkostnadsresonemang vid rekrytering. Om kostnaden för att anställa ytterligare en sänks, ökar benägenheten att expandera. Men löner sätts i avtal utan inflytande från regeringens sida. Metoden blir därför att subventionera lönen genom statliga bidrag eller motsvarande. Det är god ekonomi för staten, förutsatt att alternativkostnaden att åstadkomma motsvarande resultat är högre.

Regeringen blir defensiv

Vi introducerade stöd i ett par varianter baserat på denna tanke. Departementet saknade emellertid resurser att självt följa upp försöken. Resultatet blev att vi hamnade i händerna på andras mer eller mindre förutfattade meningar om sysselsättningsstöds effekter. En regering som får händerna fulla av att reagera på andras utredningar men inte har resurser att själv initiera undersökningar eller motutredningar blir en defensiv regering. Då är risken uppenbar, att regerandet begränsas till prutande och bortförklaringar. Särskilt i ett läge, då krav ställs på sträng

hushållning och sparsamhet är det angeläget att regeringen själv kan initiera och genomföra omprövningar och föreslå alternativ användning av skattemedlen.

Det är självfallet lättare att ta och behålla initiativet om man genom egna utredningar och utvärderingar kan påvisa brister och presentera förslag till korrigeringar av den egna politiken, än om man hela tiden har att reagera på andras slutsatser. Det är ett rimligt krav, att regeringen skall ha minst lika goda resurser som andra organ i samhället att utarbeta övergripande politiska riktlinjer.

Springpojke och brevlåda

Även sedan regeringen skaffat sig underlag för att kunna ta principbeslut i en fråga är vägen lång och slingrig innan underlaget sätter sin prägel på handläggningen av enskilda ärenden. Oftast måste avsikterna redovisas för riksdagen innan riktlinjerna kan läggas till grund för direktiv till ämbetsverken. Men det tar tid också därför att direktiven måste hållas väldigt allmänna och generella. Möjligheterna att påverka ämbetsverkens handläggning är både omständig och indirekt. Ett par smärre exempel:

När regeringen tyckte det var rimligt att införa ett skattefritt belopp för den som plockar och säljer bär och svamp, låg avgörandet endera i riksdagens hand genom ändring i lag eller i riksskatteverkets hand genom anvisningar. Regeringens makt inskränkte sig till att initiera frågan. Den här gången blev det en lagändring.

Och när regeringen tyckte att pensionärerna av omsorg om statens ekonomi borde betala något mer för sina tågresor anmälde det för riksdagen. När nu samma beslut skall avvecklas därför att pensionärernas resande sjunker, kan inte kommunikationsministern göra annat än "inhämta" beskedet att SJs styrelse nog avser att förbättra rabatten igen. Regeringen spelar ofta mer rollen av springpojke eller brevlåda än verklig beslutsfattare.

Ämbetsverken starkast

I det dagliga umgänget mellan departement och ämbetsverk är verket den starkare parten. Om verksledningen vill, kan regeringens/departementets önskemål beaktas. Men avgörandet ligger hos verket. Om statsrådet vill hävda sin uppfattning är han/hon hänvisad till att genom ett formellt regeringsbeslut uppdraga åt verket att göra det eller det. Skulle uppdraget strida mot lag eller riksdagsbeslut måste regeringen först gå till riksdagen. Och så går både månader och år innan regeringens värderingar slår igenom. Treåriga mandattider är också i det avseendet en förkort period.

Att försöka påverka ett ämbetsverks ställningstagande den informella vägen, strider mot grundlagen. Ett enskilt statsråd får inte ägna sig åt s k ministerstyre. Det har fått till följd att ett statsråds politiska ansvar är långt vidare än hans formella befogenheter. Ofta måste enskilda statsråd solidarisera sig med beslut hos verk och myndigheter som de inte haft möjlighet att påverka. Svar på frågor får begränsas till redovisningar av vad ämbetsverket gjort eller vad som "inhämtats" om vad verket avser att göra. Däremot är statsrådet oförhindrat att uppbära hur mycket klander som helst från opposition och en uppretad allmänhet!

Ministerstyre

Jag menar att förbudet mot s k ministerstyre i viss mening blivit föråldrat. Därmed vill jag inte ha sagt att departement och ämbetsverk borde slås ihop till ministerier. Men ett nytt styrmedel av mindre omständlig natur än de nuvarande borde introduceras. Det skulle också befria riksdagen från en del arbete. Regeringen tvingas som ordningen nu är uttala en massa allmänna riktlinjer för riksdagen, när den egentliga mottagaren är ett underställt ämbetsverk.

Man bör nog emellertid hålla fast vid att regeringen i sin

helhet skall ha kännedom om vad ett enskilt statsråd förelägger ett ämbetsverk eller uttalar som vägledning i viktiga frågor. En väg att på ett mer direkt och flexibelt sätt än genom tillägg till regleringsbrev ge direktiv till underlydande verk vore en beslutsformel av ungefär följande lydelse: "Efter beredning inom regeringskansliet har statsrådet XX beslutat uttala följande till vägledning vid behandling av frågor som rör. . ."

Självfallet måste sedvanliga krav på konsistens och legalitet upprätthållas, dvs riktlinjerna får inte strida mot grundlag, annan lag eller förordning; inte heller med andan i tidigare fattade riksdagsbeslut. I sådana fall måste självfallet först riksdagen behandla frågan om lagändring.

Jag tror att smidigare former för regeringens direktivgivning till ämbetsverken skulle vara till gagn för bådaddera parterna. Och det skulle vara ett värdefullt sätt att snabbare reagera på sådana företeelser och brister i samhället som en demokratiskt vald regering är till för att hantera.

I sammanfattning leder mina erfarenheter till följande slutsatser:

- Regeringskansliets utredande och politikskapande kompetens och kapacitet bör utökas.
- Mängden förvaltningsärenden bör kraftigt minskas.
- Offentliga utredningar bör reserveras för större och principiellt viktigare frågeställningar.
- Förbudet mot ministerstyre bör luckras upp. Ett nytt instrument för mer flexibel och direkt direktivgivning till ämbetsverken bör introduceras.

Politisk bedömning

Åtgärderna motiveras samtliga av önskemålet att ge en demokratiskt vald regering möjligheter att snabbare hantera och reagera på de frågor människorna ställer. Det skall inte förväxlas med föreställningen att varje mänskligt problem bör lösas ge-

nom ett myndighetsingripande. Lösningen kan lika gärna vara att avveckla hinder som hämmar den enskildes initiativlusta och frihetsbegär. Politiska beslut behöver sålunda inte nödvändigtvis ta sikte på att utvidga myndigheternas intressesfär. Det finns i dag många skäl att be myndigheterna göra motsatsen. Det viktiga är att förtroendevalda politiker i större utsträckning än i dag gör bedömningen.

När vänstern var liberal

”Jag tycker mig minnas”, avslutar Enzensberger sin artikel, ”att det i den grå forntiden var en av vänsterns önskedrömmar att befria människorna ur deras omyndighet. Hur det kommer sig att dyrkan av staten i flera länder, och fruktar jag även i Sverige har blivit vänsterns trosbekännelse, medan lusten att bestämma själv har blivit till själva inbegreppet av borgerlig förstockelse har jag egentligen aldrig riktigt förstått.”

Min förklaring är att när vänstern hade dessa drömmar var vänstern liberal. Då stod begreppet ”vänstern” för frigörelse från överheten mot ”högern”, som skyddade privilegierna. Vänstern hämtade i detta avseende sina grundläggande idéer från den filosofiska liberalismen. Det var när vänstern blev marxistisk och socialistisk som den drömmen tynade bort och ersattes med dyrkan av staten. De omyndiga människorna befriades från sin omyndighet på villkor att de underordnade sig kollektivet.

Så är alltså ytterst frågan om samspelet mellan folket och dess regering en fråga om vilken grad av liberalism konstitutionen bygger på. Enligt min mening har de förment neutrala och politiska ämbetsverken i viktiga avseenden växt sig för starka och därmed kommit att fjärma folket från dess regering och vice versa. Också här krävs alltså mer liberalism.

6 En skog av röda nålar Om politiseringen av departement och förvaltning

Bert Levin

När Jan-Erik Wikström och jag i oktober 1976 tågade in i utbildningsdepartementets lokalar vid Mynttorget i Gamla Stan, möttes vi av en skog av röda partinålar. Sex av åtta oavsättliga chefstjänstemän var aktiva socialdemokrater. Förrre SSU-ordföranden Bosse Ringholm var den politiskt mest kände av dem. I flera enheter på departementet var den socialdemokratiska dominansen bedövande.

Höjde man blicken från själva departementet ut över dess ansvarsområde fann man en återspeglning av detta. Delar av kulturadministrationen var som ett förvuxet partimöte (s). Riksantikvarie och ordförande i Operans styrelse var Roland Pålsson, ordförande i Dramaten Hans Löwbeer, ordförande i riksteatern Bengt Göransson, ordförande i Skådebanan Bertil Olsson, VD i Rikskonserter Paul Lindblom, direktör i Regionmusiken Stig Lundgren, ordförande i Filminstitutet Harry Schein, ordförande i Filmgranskningsrådet Sture Palm, ordförande i Barnfilmnämnden Maj-Britt Theorin, ordförande i Statens kulturråd Paul Lindblom och i dess nämnder Hilding Färm, Levi Svenningsson och Bertil Jansson.

Alla var de barn av den stora rörelsen. Somliga kom från riksdagen, vissa från ABF eller LO. Andra hade gjort sin karriär inom kanslihuset.

När förutvarande statssekreteraren i finansdepartementet Pierre Vinde (s) i sitt standardverk om den svenska statsförvaltningen *Hur Sverige styres*, hävdar att rekryteringen till kanslihuset, liksom till resten av statsförvaltningen, skett utan politiska

hänsynstaganden är det i bästa fall en sanning med modifiering.

Det stämde, vad jag kunnat se, för finansdepartementet under Gunnar Sträng. Han ansåg sig själv ha tillräcklig politisk pondus för att kunna forma en socialdemokratisk politik med hjälp av i allt väsentligt opolitiska tjänstemän. Men det stämde inte för kanslihuset i sin helhet och definitivt inte för utbildningsdepartementet.

Att just utbildningsdepartementet blev särskilt hårt politisera kan ha berott på att det efter Ragnar Edenman kom att ledas av unga, ideologiskt starkt medvetna statsråd som Olof Palme och Ingvar Carlsson, som gärna omgav sig med likasinnade. Kanske var det också särskilt lockande att politisera i utbildningsdepartementet med tanke på att det ansvarar för sektorer som är väsentliga för framtidens åsiktsklimat – utbildning, kultur och massmedia.

Jag erfor under mina år på departementet, 1976–79, några få exempel på ren illojalitet, på hur departementsföreträdare gick i oppositionens, inte regeringens, ärenden. Men detta var undantagen. Det råder inget tvivel om att flertalet socialdemokratiska aktiva tjänstemän i departementet lojalt tjänade en departementsledning, vars politiska grundsyn de stod främmande inför.

En annan sak är att de flesta av dem var formade av sina invanda idé- och tankemönster. Det kunde för dem, trots god vilja, vara svårt att leva sig in i de politiska intentioner, som den nya departementsledningen hade. Säkert är det för de flesta lättare att ge konstruktiva råd, att positivt bruka sin fantasi, när man jobbar för en departementschef, vars politiska grundsyn man gillar – åtminstone inte aktivt ogillar.

”Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.” Så stadgar regeringsformens 11 kap § 9.

Så har det också varit vid tjänstetillsättningar både i kanslihuset och ämbetsverk. Ända in på 60-talet var det vanligt att statssekreterare var opolitiska tjänstemän, tillsatta endast på grund av

sin sakliga kompetens. Den traditionen är fortfarande förhärskande i t ex Danmark och England.

Det blev också mycket ståhej när Tage Erlander på sin tid handplockade Olof Palme till en nyinrättad byråchefsbefattning i kanslihuset. Sådana befattningar skulle inte gå till politiskt rekryterade personer utan till opartiska ämbetsmän, beredda att ständigt tjäna sin herre, vem denne för tillfället än råkar vara. Det hävdade kritikerna.

Men socialdemokratin blev inte svaret skyldig. Man påpekade att borgerlig rekrytering och borgerliga värderingar var starkt överrepresenterade i det ledande ämbetsmannaskiktet i kanslihuset. En ensam och övergiven socialdemokrat i spetsen för ett departement med en hord förment opolitiska ämbetsmän, vilkas hjärtan ändå klappar till höger, får svårt att förverkliga partiets politik. Så lät försvaret.

Det är enligt min mening en riktig bedömning. Statsrådet behöver en grupp likasinnade i sin närmaste omgivning. Antalet ärenden som ett departement har att avgöra är så stort och frågorna så komplicerade, att statsrådet omöjligen på egen hand kan tränga in i de många ärendenas olika politiska och sakliga aspekter.

Det är ofta tjänstemännen som avgör vilka frågor som skall nå ministern och det är de som bereder och föredrar ärendena. Statsråden är visserligen inte – åtminstone inte i regel – sina rådgivares lydiga slavar. Men i en komplicerad och arbetstyngd vardag har även viljestarka politiker svårt att inte färgas av det material som deras tjänstemän plockar fram och de synpunkter som dessa presenterar.

I en demokrati skall det eller de partier som får regeringsansvaret så långt möjligt förverkliga den politik de före valet presenterade för väljare. (Jag medger att tanken kan verka utmanande efter vad som skett hösten 1982 men sådan är likafullt demokratins teori.) Det kräver både tyngd och volym i den politiska ledningen av departementen. Om de eviga och oavsätliga tjänstemännen styr, rullar politiken på i sina gamla hjulspår,

även när väljarna uttalat sig för en förändring.

Jag förordar inte att ett nytillträdande statsråd åtföljs av ett lämmeltåg av åsiktsfränder med partibok. Tvärtom är jag övertygad om att det är en stor fördel för den svenska statsförvaltningen att ha tillgång till så långt möjligt opartiska och objektiva ämbetsmän. Det är sådana tjänare som borgar för sakkunskap. Deras lojalitet har i regel inte heller ifrågasatts. I själva verket har den traditionelle ämbetsmannen alltid varit, och är fortfarande, en förutsättning för att kanslihus och ämbetsverk skal fungera anständigt.

Men statsrådet bör inte ensamt stå för den politiska viljan och bevakningen i departementet. Den nuvarande ordningen ger också rimligt utrymme för en komplettering av den rena tjänstemannastaben med viss politisk bemanning. Statssekreteraren och informationssekreteraren förutsätts numera normalt dela sin chefs politiska värderingar. Sak samma gäller de politiskt sakkunniga, och deras antal är inte i förväg begränsat. Alla dessa medarbetares mandat är knutet till statsrådet. När statsrådet lämnar, lämnar också de. Deras tjänster är klart varudeklarerade.

Detta är en bra ordning. Det är en dålig ordning att rekrytera politiker till formellt sett opolitiska och oavsättliga ämbetsmannabefattningar i departementen, på vilka de kan kvarstanna som rådgivare åt nya ministrar med annan partifärg. Sådan politisering i lönnedom skadar moralen i departementen. Men framför allt medför den att en ny politisk ledning av den gamla regeringen tvingas överta politiska motståndare som nära rådgivare.

De opolitiska chefstjänstemännen är i princip oavsättliga. Däremot kan de avdelas för andra arbetsuppgifter än dem, som de tidigare fullgjort. Men det är inte tillrådligt, särskilt inte besparingstider, att flytta ordinarie befattningshavare och rekrytera nya — och därmed näst intill dubblera chefstjänstemannagarnityret i ett departement. Kraven på myndigheterna om stor återhållsamhet, ibland t o m nedskärningar skulle då skorra falskt. Inte heller är det så lätt för en ny departementsledning att

snabbt, kanske mitt i ett budgetarbete, rekrytera ett antal nya chefstjänstemän.

Kort sagt, det var inget bra system som Olof Palme, Ingvar Carlsson och Bertil Zachrisson etablerade på utbildningsdepartementet. Den erforderliga politiseringen skall ske öppet. Och samtliga politiska medarbetare skall utrymma departementet när statsrådet går.

Vart skall då de avsuttna politiska tjänstemännen ta vägen?

De statssekreterare som gick 1976 fick av den tillträdande borgerliga regeringen anbud om chefsbefattningar i statsförvaltningen som generaldirektörer, överdirektörer, landshövdingar och ambassadörer. Det var en generös hantering, alltför generös i mitt tycke. Det är inte av Gud givet att en duglig politisk rådgivare också är en duglig förvaltningschef. Det är inte heller givet att en politisk rådgivare är duglig.

Om 1976 års ordning bildat mönster för framtiden skulle, med de täta regeringsskiften, som är att förutse, expolitiker få förtur till snart sagt alla attraktiva chefsbefattningar i statsförvaltningen. Det skulle på lång sikt vara förödande för möjligheten att rekrytera dugligt folk till normala ämbetsmannajobb i statsförvaltningen.

En annan tanke som figurerat i debatten är att de som går in i kanslihuset till politiska jobb skulle söka tjänstledighet hos sina gamla arbetsgivare. Jag tror att det är en olämplig väg.

Tanken med en tjänstledighet är att man skall kunna återgå till det gamla jobbet. Men att sitta på en framskjuten plats i kanslihuset, ha ett avgörande inflytande på en rad viktiga regeringsärenden och veta att man om någon tid kanske är beroende av sin gamla arbetsgivares välvilja bäddar för olustiga jävssituationer.

Eftersom det här gäller politiska rådgivare, kan man då inte låta respektive parti ta ett arbetsgivaransvar? Nej, det vore en dålig lösning. Ett parti som lämnar regeringen gör det i regel efter ett valnederlag. Och som partistödet är konstruerat, betyder en valförlust att partiets ekonomi försvagas. Få partier kla-

rar av att ta på sig ett stort ekonomiskt åtagande för ny person samtidigt som det blir ebb i kassan.

Att låta de avsuttna politiska rådgivarna på en kärv arbetsmarknad klara sig själva vore inte heller rimligt. Kanske inte första hand av hänsyn till de individer som berörs utan snara av omtanke om möjligheter att också framgent kunna rekrytera dugliga personer till den osäkra tillvaro som politiska rådgivare åt statsråden har att leva med.

Den lösning som jag tycker är minst dålig är att staten garanterar de politiska rådgivarna ett generöst avgångsvederlag i förrening med viss inkomstgaranti. Då får de tid att själva i lugn och ro se sig om efter ett nytt jobb, och om de misslyckas kan de falla tillbaka på en inkomstgaranti som ligger på en skälig nivå.

Teorin för styrningen av statsförvaltningen är att departementen bereder, regeringen beslutar och ämbetsverken och länsstyrelserna tillämpar. De politiska bedömningarna skall komma in i beslutsskedet. Tillämpningen däremot skall vara en ren myndighetsutövning.

Så ser det ut i den demokratiska handboken. Men riktigt så är inte verklighetens vardag. Ämbetsverken är ofta aktivt med i beredningsprocessen – formellt genom anslagsframställningar, remissyttranden och förslag, informellt genom täta kontakter med departementen på olika nivåer.

Mängder av beslut som regeringen träffar rymmer mindre politik i varje rimlig mening av ordet än vad en hel del av det som ämbetsverken ombesörjer gör. Det hänger nu inte bara samman med att ämbetsverken ofta har ett reellt politiskt inflytande både i berednings- och tillämpningsfaserna. Det beror också på att regeringen handlägger rader av ärenden som har föga med politik att göra. Inte minst gäller det en stor del av besvärärenden som med fördel kunde avgöras på en lägre nivå än hos regeringen.

I den svenska förvaltningstraditionen ingår också att myndigheterna har ett stort mått av självständighet i förhållande till regeringen. Vi har inte ministerstyre. En minister kan inte

order till en myndighet att hantera ett enskilt ärende på ett visst sätt. Det är med mer generella instrument som regering och riksdag kan styra ämbetsverken – med lagar, förordningar, regeringsbrev och penningtilldelning.

Min erfarenhet är att verkscheferna i gemen är angelägna om att skydda sin relativa självständighet. Framlidne Jonas Orring, då generaldirektör i Skolöverstyrelsen, gav mig redan vid vårt första möte på utbildningsdepartementet en statsvetenskaplig lektion om förvaltningsmyndigheternas oberoende – inte på förekommen anledning utan i förebyggande syfte.

Jag uppfattade inte förbudet för departementet att gå in och rota i enskilda ärenden hos myndigheterna som särskilt besvärande. Vid regelbundna träffar mellan departements- och verksledningar kunde man ändå utbyta information om och synpunkter på aktuella frågor, som var av gemensamt intresse. Med ömsesidig respekt för vars och ens beslutssfär var det aldrig några svårigheter att få till stånd ett för bägge parter värdefullt informationsutbyte. Det räckte i regel för mina behov.

Det som var besvärande, om man ser till tillämpningsfasen, var något annat: att det var så svårt att få klarhet i om de beslut regeringen tog trängde ut i de yttersta kapillärerna i statsförvaltningen. I svarta stunder kunde man få en känsla av att regeringen träffade beslut men att verkligheten inte förändrades i nämnvärd grad. Särskilt påtaglig var den känslan på områden där hierarkin från departement till egentlig verksamhet hade många steg, som för högskolan där det finns ett centralt ämbetsverk, regionala myndigheter och lokala högskolestyrelser mellan departement och institution.

Till den här problembilden hör att departementet får dålig returinformation från de verksamhetsansvariga. Systemet med resultatredovisning och verksamhetsberättelser är underutvecklat i statsförvaltningen. Ofta är det dessutom svårt att finna entydiga och relevanta resultatmått för offentlig verksamhet. Syftena med verksamheten är många och ibland delvis motstridiga. Något enkelt vinstmått som anger framgång ges inte.

Trots att ämbetsverken deltar i både beredningen och tillämpningen av de politiska besluten och därmed inte sällan påverka politiken vore det enligt min mening fel att politisera verken ledning eller att införa ett rent ministerstyre. Den nuvarande ordningen, där verken har att opartiskt tillämpa av regeringen fastlagda normer, borgar för rättssäkerhet. Med ministerstyr ökar, som internationella erfarenheter visar, utrymmet för god tycke.

En politisering av chefsbefattningarna i förvaltningen skulle förutsätta att verkschefernas mandat knöts till statsrådets - alltså ett "spoils-system" av amerikansk modell. Det vore knappast bra för förvaltningarnas kontinuitet om ledningen för stora verk satt så löst och kunde bytas ut så ofta.

Att jag är skeptisk till en konsekvent genomförd politisering av verkens ledningar innebär inte att jag motsätter mig att politiker - kompetenta sådana och i rimlig omfattning - utses till statliga chefsbefattningar. Många förutvarande politiker har tillfört ämbetsmanna-Sverige erfarenhet och kunnande som förvaltningen haft glädje av. Gunnar Heckscher och Alva Myrdal är bra exempel. Men det gäller att regeringen är observant på de krav ämbetet ställer och på de kvalifikationer som politikerlivet kan ha gett.

Här finns inga enkla "lackmustest" som ger klart utslag i de konkreta fallen. Ytterst kommer det an på det goda omdömet hos regeringen.

Åtskillig kritik har riktats mot utnämningsspolitiken under de sex åren av borgerligt styre. Det är inte lätt att känna stolthet över varje utnämning, men på det hela taget tycker jag att utnämningsspolitiken är försvarlig. Utnämningen av partivänner var inte tillnärmelsevis så omfattande som kritiken kan ha gett intryck av. Säkert är att de borgerliga regeringarnas generositet mot socialdemokrater vid översteg den som socialdemokrati visat borgerliga politiker.

Mina erfarenheter från utbildningsdepartementet var att en verksledning nästan aldrig aktivt sökte försvåra genomförande

av ett regeringsbeslut. De nöjde sig regelmässigt med att under beredningsprocessen framföra sina synpunkter till departementet. Det kan nu ha hängt samman med att det sällan under den tid jag var med var riktigt svåra motsättningar i sak mellan departementsledning och verksledningar.

En gång brände det dock till ordentligt. Det var när departementet arbetade på en omorganisation av Sveriges Radio, som i egenskap av massmedieföretag och aktiebolag inte är något ämbetsverk. Vår ambition var att bryta ner den stora maktkolossen i fyra självständiga bolag. Självklart hade vi under arbetets gång nära kontakter med ledningen för SR. Dåvarande radiochefen Otto Nordenskiöld tog information som han fått under beredningsarbetet till intäkt för ett öppet generalangrepp på våra planer inför bolagsstämman.

Han fick med sig en stor del av det s k folkrörelsesverige, inklusive löntagarorganisationerna, på protesten. Vi retirerade något – vilket jag från sakliga utgångspunkter i dag beklagar. Resultatet blev en koncern med fyra programproducerande döttrar och ett – överflödigt – moderbolag.

Det som gav Nordenskiölds protest tyngd var att den bars upp av stora delar av det korporativa Sverige, som är delägare i Sveriges Radio. Detta maktetablissemang har de senaste decennierna fått ett allt starkare inflytande i den statliga besluts- och förvaltningsprocessen. Det är numera regel att de tunga intresseorganisationerna har ledamöter i statliga utredningar. Ofta sitter de också i ämbetsverkens styrelser. Intresseorganisationerna har i exempellöst snabb takt flyttat fram sina positioner. Det är, tror cynikern inom mig, bara en tidsfråga innan TCO-S begär styrelseplats i Statens Arbetsgivarverk.

Jag är skeptisk till denna utveckling. I den mån dessa organisationer besitter särskilda kunskaper kan dessa inhämtas utan att organisationernas företrädare får ställning av ledamot. Det kan ske genom hearings, remissyttrande eller expert- och sakkunnigställning.

Genom att sitta som fullvärdiga ledamöter i verksstyrelser och

i statliga utredningar får organisationsföreträdarna ett inflytande som går utöver vad tyngden i deras argument och sakskåbjuder. De får ett inflytande i statsapparaten, som i stället står relation till organisationernas storlek och tyngd. Det är knappast en naturlig ordning i en parlamentarisk demokrati, där idealet är att varje medborgare skall ha samma inflytande i de politiska livet.

Om man strävar efter att tillföra en utredning eller en verkstyrelse sakkunskap, bör man utse de mest sakkunniga till leda möter, oavsett deras representativitet eller organisationshemvist. Vill man i stället stärka utredningarnas och verkstyrelsernas representativitet bör man utse parlamentariker eller andra parti företrädare.

Den nuvarande ordningen är inte bara principiellt tvivelaktig. Så länge LO alltid, och TCO nästan alltid, utser socialdemokrater som sina företrädare bäddar systemet dessutom ofta för socialistisk majoritet i styrelser och utredningar, även om regeringen är borgerlig.

Jag hyser efter sex år i kanslihuset inga illusioner om att de skulle vara en lätt uppgift att rulla tillbaka intresseorganisationernas inflytande i statslivet till förmån för det politiska systemet. Men det vore en värdig uppgift att stärka den politiska demokratin och hejda den korporativistiska utvecklingen – en värdig uppgift både i opposition och nästa gång kanslihuset öppnar sig för de borgerliga partierna.

7 Regeringen och MBL

Anders Arfwedson

På en viktig punkt mötte den första Fälldin-regeringen ett fenomen som var alldeles oprövat, och som hade varit nytt och ovant även för en socialdemokratisk regering. Det var den nya MBL-lagstiftningen, som beslutats av riksdagen våren 1976, och som skulle träda i kraft från nyåret 1977. Denna illa genomtänkta lag kom enligt min mening att bli en komplicerande faktor i den nya regeringens försök att få ett fast grepp om samhällsrodret.

Första hälften av 70-talet hade framför allt präglats av socialdemokratiens beroende av de stora fackliga organisationerna LO och TCO. Enkammarriksdagens införande, socialdemokratiens tillbakagång i 1970 års val och fackföreningsrörelsens radikalisering från slutet av 60-talet samverkade till att skapa en ny politisk situation i Sverige. Socialdemokraternas medvetna satsning på de stora fackliga organisationerna för att kompensera en ökande politisk och parlamentarisk svaghet, ledde till att organisationerna tog över initiativet. Det är ingen tillfällighet att åren 1970–76 blev en period av närmast okontrollerad lagstiftning och penningrullning på arbetslivets område. Den socialdemokratiska regeringen expederade utan nämnvärt prutande allt vad organisationerna beställde fram.

Förväntningarna på vad den nya medbestämmandelagen skulle medföra ifråga om maktförskjutning i arbetslivet till löntagarnas förmån var också orimligt uppskruvade. Inom de fackliga leden hade den fleråriga propagandan mot paragraf 32, mot arbetsgivarmakt och för löntagarmakt skapat orealistiska föreställningar om vad som faktiskt skulle hända den 2 januari 1977.

På motsvarande sätt fanns det på arbetsgivarsidan överdrivna farhågor för lagstiftningen, som bottnade i bristande kunskap om vad lagen egentligen innebar. Många trodde att de i hundratala frågor i fortsättningen skulle vara helt utlämnade åt fackens vilja att "göra upp" för att verksamheten skulle fungera. Den missvisande termen medbestämmandelag (det är fråga om rätt till förhandlingar före beslut, inte om del i själva beslutsfattandet) och de missledande associationer som begreppet "förhandlingar" gav upphov till, föreföll skrämja arbetsgivarsidan till försiktighet och undfallenhet. Det gällde i synnerhet den offentliga sektorn, där vana vid förhandlingar saknades hos de flesta chefer.

Det är inte konstigt att villrådigheten var stor. MBL innebar nämligen ett trendbrott i utvecklingen av relationerna på arbetsmarknaden sedan Saltsjöbadsavtalets tillkomst 1938. Under 35 år hade ledstjärnan varit strävan efter samverkan och samförstånd mellan arbetsmarknadens parter. Utan att kunna trola bort den motsatsställning som skilda partsintressen innebar, hade det stått klart att man på ömse håll ville minimera den genom att främja samverkan kring alla de intressefrågor som ytterst var gemensamma. Företagsnämndsavtalet och stora delar av näringslivets och fackens utbildningsverksamhet hade denna principiella samverkanssträvan som en naturlig utgångspunkt. Partssammansatta grupper i arbetslivet och personalrepresentanter i olika beslutande organ i den offentliga sektorn var också ett uttryck för denna strävan efter samverkan. MBL innebar att samverkansfilosofin övergavs, och att löneförhandlingarnas teknik överfördes till de områden som av gammalt varit undantagna från avtal.

För att rätt förstå det genomgripande i denna förändring, måste man göra klart för sig den fundamentala skillnaden mellan de båda principerna för "konfliktlösning".

Samverkansmodellen bygger på *resonemang*, på utbyte av sakargument, på försök att övertyga motparten om det riktiga i den egna ståndpunkten. Genom rationella resonemang utifrån

skilda utgångspunkter närmar man sig så en lösning i sak, som båda parter kan acceptera. Tekniken bygger på öppenhet, på att man redovisar sina motiv och överväganden för motparten.

Den formaliserade förhandlingsmodellen är däremot en *kraftmätning*, som i stor utsträckning förutsätter ett "spel", där motiven redovisas knapphändigt och de egna intentionerna ofta döljs för motparten. Det är här knappast fråga om att övertyga i sak utan om att sätta hårt mot hårt. Det ingår i spelets regler att motpartens verkliga prioriteringar, liksom hans ömma punkter, endast kan bli föremål för gissningar.

När de stora fackliga organisationerna gick in för MBL-modellen i stället för att fortsätta på den gamla samverkansvägen, valde de att renodla partsförhållandet över hela linjen. Det var således följdriktigt att facken på den statliga avtalssektorn sade upp samarbetet kring de former för förvaltningsdemokrati som hade bedrivits sedan 70-talets början, för att helt satsa på inflytande genom MBL.

Med den ändrade tekniken för inflytande kom automatiskt ett ändrat umgängesklimat. Kraftmätning är strid och inte samverkan, och atmosfären blir en annan än vid överläggningar. Detta var från fackens sida ett medvetet val. Militansen hos facken på den statliga sektorn var stor hösten 1976, och särskilt hos den dominerande organisationen TCO-S. Att motparten (vad beträffar kanslihuset) skulle komma att vara en borgerlig treparti-regering, och inte den socialdemokratiska som drivit fram MBL-lagstiftningen, gjorde inte kampviljan mindre, kanske snarare tvärtom.

Sådant var det klimat som rådde när den nya trepartiregeringen satte sig att fundera över hur MBL på den statliga sektorn skulle hanteras. Tiden att fundera var kort, bara ett par månader. Vid årsskiftet måste man veta vilka rutiner som skulle tillämpas, och man måste ha knäckt ett antal tillämpningsfrågor som lagstiftningen lämnat obesvarade.

Arbetet med att anpassa MBL till den offentliga sektorns beslutsformer hade påbörjats av den avgångna socialdemokratiska

regeringen. Frågan var känslig och svårhanterlig. Samtliga tre borgerliga partier hade visserligen i huvudsak slutit upp bakom MBL-reformen – mest därför att inget av dem kände sig tillräckligt insatt i frågorna för att våga hävda en avvikande mening men också av rädsla för att stöta sig med det mäktiga fackliga LO/TCO-kombinatet.

Men det är ingen hemlighet att många i den nya regeringen såg fram mot MBL-förhandlingar av regeringsbeslut och av propositioner till riksdagen med betydande olust. Såvitt jag minns gjordes emellertid inga allvarliga försök under hösten 1976 att vrida tillämpningen av MBL in i andra banor än vad som sedan blev resultatet (och som i huvudsak sammanföll med vad facken hade krävt). Hade det kunnat ske? Fanns det en möjlighet att förhindra tillkomsten av den MBL-praxis, som i dag möter en utbredd kritik över (nästan) alla partigränser?

Jag tror att möjligheten fanns, men man måste minnas hurudan situationen var.

Det var arbetsmarknadsdepartementet som hade haft hand om MBL-lagstiftningen. Chef för arbetsmarknadsdepartementet vid denna tid var Per Ahlmark, som då alltjämt uppfattade sig som garant för goda relationer mellan regeringen och de fackliga organisationerna. I det departementet var man lyhörd för fackliga krav. Den närmare utformningen av tillämpningen av MBL för kanslihusets del vilade emellertid på vad som då ännu kallades "lönefinans" inom finansdepartementet. Där hade man fått ärva förberedelsearbeten för MBL-tillämpning på den statliga sektorn som delvis redan var diskuterade med de fackliga organisationerna. Möjligheterna att återta gjorda medgivanden utan att både ta strid med facken och (åtminstone på någon punkt) tvingas gå tillbaka till riksdagen var mycket små, i synnerhet som tiden var knapp. Härtill skall läggas att kanslihus-tjänstemännen tenderade att i alla tveksamma fall ta det säkra före det osäkra och förorda en tillmötesgående snarare än en stram linje.

Dessa omständigheter gjorde att den nya regeringen hade

ganska liten handlingsfrihet. Förmodligen spelade det också en viss roll att båda de huvudansvariga statsråden (Ahlmark och Mundebo) företrädde ett parti som önskade vårda sin "löntagarprofil", men jag tror att de andra faktorerna var viktigare.

När man därför efter 1976 – mellan skål och vägg – hört tidigare socialdemokratiska regeringsledamöter förklara att "en socialdemokratisk regering aldrig skulle ha drömt om att införa en så långtgående förhandlingsskyldighet för regeringen i rent politiska frågor", är det en efterhandskonstruktion. Jag tvivlar inte på att många av dem blev förbluffade när de såg följderna av MBL på regeringsnivå. Jag tvivlar inte heller på att de hade varit bekymrade om de själva tvingats leva med denna nyordning. Men att en socialdemokratisk regering 1976 skulle ha handlat radikalt annorlunda än den borgerliga gjorde är knappast troligt. De hade redan gjort för många medgivanden till motparten, och de var politiskt mycket försvagade efter sex års regerande på fackens nåd.

Under hösten 1976 drev de fackliga organisationerna på den statliga sidan en maximalistisk linje, innebärande att i stort sett alla typer av beslut skulle föregås av MBL-förhandlingar (eller i varje fall möjlighet till sådana), och med krav på betänketider som tedde sig svåra att förena med arbetsrutinerna i kanslihuset. Ändå var de fackliga förhandlarna nog inställda på att möta ett större motstånd än vad de nu gjorde. Kraven var tilltagna med prutmån, men mycket prutades ej. Till exempel hade det nog inte varit nödvändigt att tillmötesgå kravet att få förhandla om regeringens direktiv till offentliga utredningar. Beslut om utredningsdirektiv är visserligen formellt sett regeringsbeslut men till sin innebörd snarast ett led i regeringens beredningsprocess, och inte jämförbara med beslut om propositioner, förordningar osv.

Enligt MBL skall förhandlingsrätten för de fackliga organisationerna avse frågor som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Frågor som faller utanför detta förhållande skall i princip inte alls omfattas av MBL-proceduren. Däremot är den omständigheten att en fråga är politisk inget hinder för

arbetstagarparten att komma med yrkanden och att driva förhandlingar. Det politiska området är bara undantaget i så måtto att *avtal* inte får träffas om frågor som det tillkommer politiska församlingar att fatta beslut om.

Detta gör emellertid att området för MBL-förhandlingar mellan de statsanställdas organisationer och regeringen (och statsförvaltningen i övrigt på skilda nivåer) blev mycket omfattande. Det är svårt att hitta frågor i regeringens propositioner som inte på något sätt – direkt eller indirekt – har återverkningar på de statsanställda. Särskilt tydligt visade sig detta för de departement som under sig har en stor offentlig verksamhet. Typexemplet är utbildningsdepartementet, som nästan enbart har offentliganställda i den verksamhet som departementet styr eller i övrigt reglerar.

Förväntningarna på den nya lagstiftningen var som sagt högt spända inför årsskiftet 1976/77. Den första propositionen som skulle underkastas den nya förhandlingsordningen enligt MBL var propositionen om reform av högskolan. På arbetstagar sidan var uppladdningen enorm. På utbildningsdepartementet var stämningen nervös och osäker. När det första förhandlingstillfället inträdde, en januardag, visade det sig att inte mindre än 50 personer hade infunnit sig i förhandlingslokalen – de flesta från TCO-S. Mitt i salen, omgiven av härskaror av ombudsmän, tronade ordföranden själv, Hans Hellers. (För eftervärlden är det en stor förlust att detta "historiska" tillfälle inte kom att förevisas i form av en monumentalmålning, eller i varje fall ett ordentligt fotografi. Uppställningen förde tankarna till tavlan över grundlovsmötet i Eidsvoll 1814.)

I högskolepropositionen illustrerades för övrigt kollisionen mellan den gamla och den nya inflytandeskolan. Den nya högskolans beslutandeorgan hade byggts upp med representanter för de fackliga organisationerna på alla nivåer. Detta var en utlöpare från den tid då samförståndsideologin och strävan efter beslutsmedverkan från alla berörda parter dominerade. På det skulle nu lagras MBL-förhandlingsmodellen. Här blev facken

plötsligt inkonsekventa. Till skillnad från statsförvaltningen i övrigt, där man valde att lämna försöken med medinflytande i beslutsgrupper (den s k DEFF-verksamheten), slog man på högskoleområdet vakt om den uppnådda representationen. Följden blev dubbla inflytandevägar.

Efter den första tidens överspändhet utbildades så småningom vissa rutiner. Min egen erfarenhet avser utbildningsdepartementet, som snabbt visade sig vara det mest MBL-tyngda av departementen. Men även om det efter hand utbildades former för det nya umgänget mellan staten och facken, har proceduren förblivit formaliserad, tungrodd och tidsödande.

Det från politisk synpunkt mest intressanta är emellertid frågan hur förhållandet mellan regering och fack allmänt sett har påverkats av MBLs tillkomst. Jag inskränker mig till att redovisa egna erfarenheter från utbildningsdepartementet under mina båda perioder som statssekreterare. Andra kan ha andra erfarenheter och vilja dra andra slutsatser.

Som f d SACO-man, med erfarenheter från utbildnings- och arbetsmarknadsområdet, visste jag att goda kontakter mellan regering och fack är till fördel för verksamheten på ömse håll. Det var därför med besvikelse jag tvingades konstatera, att MBL till stor del omintetgjorde sådana kontakter.

MBL tenderade att göra motparten sluten och misstänksam. Försök att på ett tidigt stadium diskutera kommande regeringsförslag resulterade oftast i en envägskommunikation, där fackens representanter antecknade flitigt utan att avge minsta reaktion. Allt sparades för de kommande förhandlingarna, då man tänkt igenom förhandlingsspelet och visste hur man vill spela korten. Följaktligen gällde det för dem att inte ge motparten (arbetsgivaren/staten) någonting på hand under informella förövningar. I synnerhet gällde detta den dominerande fackliga motparten TCO-S.

En annan följd av MBL var att tiden för informella överläggningar blev avsevärt förkortad. Det blev svårt att hinna med både informella diskussioner och MBL-förfarandet, som med

alla sina tidsfrister är tidsödande. Följden blev, som sagt, att umgänget kom att formaliseras och delvis skötas genom ombud.

MBL kom därmed att, åtminstone på utbildningsområdet, i onödan försämla relationerna mellan regering och fack. Varje regering har behov av fungerande kontakter med de stora organisationerna. Ett någorlunda förtroendefullt förhållande, som tillåter att man kan ge vissa förklaringar underhand och få reda på var skon klämmer mest hos motparten, är en betydelsefull tillgång för en regering som vill undvika onödiga friktioner i förhållande till skilda samhällsgrupper (de ofrånkomliga friktionerna är många nog). Det är inte alltid så lätt att gissa sig till var motparten är känsligast, och det ligger i sakens natur att det knappast avslöjas i ett förhandlingsspel. Slutenheten, den avvaktande misstänksamheten och det taktiska manövrerande som är naturligt i en *verklig* kraftmätning, såsom vid löneförhandlingar där båda parter har något att sälja, passar helt enkelt illa för åsiktsutbyten som syftar till att skaffa beslutsfattaren bästa möjliga beslutsunderlag.

MBL har nu fungerat i sex år. De förhoppningar som nog fanns i början, att MBL på den statliga sektorn efter hand skulle finna lämpliga former, har inte infriats. Alltjämt tillbringar ett stort antal högt uppsatta kanslihus tjänstemän en orimligt stor del av december månad i MBL-förhandlingar om statsbudgeten, och alltjämt saknas tecken på att de fackliga organisationerna skulle vara beredda att medge en annan ordning än den nuvarande när det gäller att öva inflytande över regeringens beslut.

Samtidigt vet alla initierade, att inga viktiga beslut någonsin ändras i MBL-förhandlingar. Marginellt görs eftergifter, men aldrig i verkligt viktiga frågor. Där genomdriver regeringen sin vilja, även om det kan ta lång tid innan den nådiga tågordningen genomgått med dess bud, motbud, betänketider, bordläggningar samt eventuella hot om arbetsdomstol och skadestånd.

MBL på regeringsnivå har kommit att innebära ständiga irritationer mellan regeringen och de fackliga organisationerna, samtidigt som tidigare normala kontaktvägar försvåras. Någon

normalisering har därför inte kommit till stånd. Skulle den nuvarande regeringen finna det förenligt med samhällsintresset att se över hela MBL-komplexet på den offentliga sektorn och ge det fackliga inflytandet över politiska beslut rimligare proportioner, borde den kunna påräkna en bred parlamentarisk uppslutning. Sex års provotid har inneburit tillräckligt med provningar.

8 Staten som arbetsgivare

Stig Larsson

I denna uppsats diskuterar jag erfarenheter från senare år av staten som arbetsgivare med särskild inriktning på den nya arbetsrätten. Den första delen är en faktabeskrivning. I den andra delen pekar jag på problem och lämnar förslag till lösningar.

Antalet statsanställda och anställda med statligt löne-reglerade löner

Under 70-talet ökade den förvärvsarbetande befolkningen i Sverige från cirka 3,9 miljoner till cirka 4,3 miljoner. Hela ökningen, och 82 000 därtill, gick till den offentliga sektorn.

Av diagrammet nedan framgår att det är den kommunala sektorn som har ökat mest i såväl relativa som absoluta tal.

Inom staten finns cirka 430 000 anställda. Härtill kommer cirka 148 000 lärare m fl samt ytterligare drygt 30 000 andra anställda med statligt reglerade löner, t ex försäkringskasseanställda. Totalt omfattar det statliga lönereglerade området alltså drygt 600 000 arbetstagare.

Antalet statligt anställda ökade mycket starkt under perioden 1969–78. Trenden bröts från 1979 och enligt en prognos från statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) kommer en minskning av antalet anställda att ske 1983.

Ansvar för de statliga avtalsförhandlingarna

I samband med arbetet med förhandlingsrättsreformen 1965 aktualiserades frågan om en samordning av lönebildningen för tre

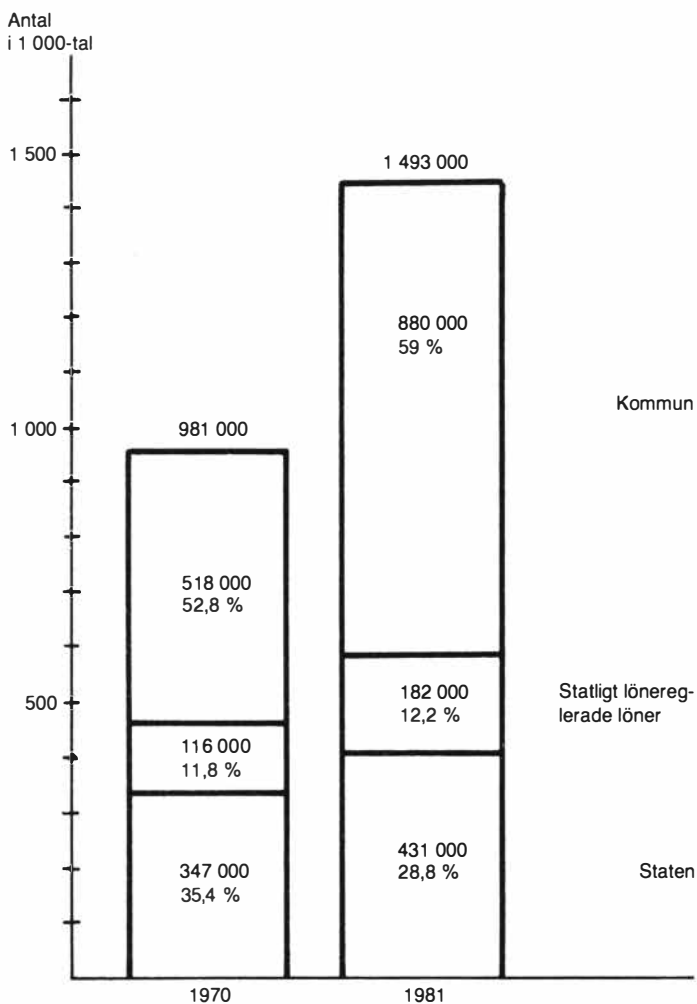


Diagram 7:1. Antalet anställda i den offentliga sektorn 1970 och 1981, absolut och procentuellt.

arbetstagargrupper, nämligen statsförvaltningens tjänstemän, statsförvaltningens arbetare och de statliga bolagens arbetare och tjänstemän. 1966 fick statstjänstemännen en verklig förhandlingsrätt, och samtidigt inrättades en särskild myndighet, *statens avtalsverk (SAV)*, med uppgift att svara för förhandlingarna på både tjänstemanna- och arbetarområdena. För att göra det möjligt för riksdagen att utöva ett reellt inflytande på löneförhandlingarna inrättades *riksdagens löne delegation*.

1970 inrättades *statens förhandlingsorganisation (SFO)* och därmed bröts den organisatoriska samordningen mellan staten i dess förvaltningsroll och dess bolagsroll. Beslutet om att inrätta SFO kom till på industri- och näringspolitiska grunder.

Denna organisation har behållits i stort sett oförändrad. 1979 fick avtalsverket en del nya arbetsuppgifter och dess namn ändrades till *statens arbetsgivarverk (SAV)*.

Staten har sålunda i princip två arbetsgivarorganisationer, SAV och SFO. Tillhörigheten bestäms praktiskt taget helt av verksamhetens form utan hänsyn till verksamhetens karaktär.

SAVs ställning i förhållande till regering och riksdag

SAV är en central förvaltningsmyndighet med uppgift att svara för dels förhandlingar om anställningsvillkor för det statligt lönereglerade området, dels arbetsgivarpolitiken inom statsförvaltningen. Avtal mellan SAV och arbetstagarorganisationer måste som regel slutas under förbehåll om regeringens godkännande.

När ett kollektivavtal innehåller någon fråga, som hör till riksdagens prövning, underställs avtalet riksdagens löne delegation för godkännande innan regeringen slutgiltigt tar ställning. På så sätt tillgodoser man det parlamentariska inflytandet över de statliga avtalsförhandlingarna.

När ett kollektivavtal har godkänts, har statsmyndigheterna att på eget ansvar tillämpa dess bestämmelser. Enligt sin instruktion kan SAV lämna över till andra myndigheter att sluta avtal. Så har skett till affärsverken i vissa frågor.

Genom att avtalen sluts under förbehåll om regeringens godkännande står SAV inte lika självständigt gentemot regering och riksdag som andra centrala ämbetsverk.

Medbestämmandelagen (MBL)

Allmän bakgrund

MBL omfattar såväl den privata som den offentliga sektorn. I motiven till arbetsrättsreformen (prop 1975/76:105, bil 2) anger föredragande statsrådet bl a följande om den förhandlingsordning, som bör tillämpas på den offentliga sektorn vid förhandlingar enligt 11 och 12 paragraferna i MBL:

”Jag vill då först peka på att de för denna sektor speciella beslutsformerna erbjuder vissa lagtekniska och praktiska problem i detta sammanhang. Således kan det naturligtvis av principiella skäl inte komma i fråga att införa ett förhandlingsförfarande direkt med regeringen eller som ett moment i riksdagsbehandlingen av en fråga. Samma principiella invändningar gäller i samband med beslutsfattandet i en kommuns politiska organ.

Även om förhandlingar enligt 11 eller 12 paragrafen i medbestämmandelagen således inte kan få förekomma direkt med de högsta politiska organen, torde de anställdas medverkan i sådana frågor i stället kunna förekomma i ett tidigare skede, när ärenden inför det politiska avgörandet förbereds av tjänstemän i regeringskansliet eller av olika kommunala myndigheter. Den för den offentliga sektorn vanligtvis mest lämpade ordningen i dessa situationer är enligt min mening att förhandlingar enligt 11 eller 12 paragrafen sker på den nivå där underlaget för de politiska organens beslut slutligt arbetas fram.”

I samband med förarbetena till 1965 års förhandlingsrättsreform övervägdes på vad sätt de fackliga organisationerna skulle få möjlighet till en överläggningsrätt i vissa frågor. Under åren 1966–76 sammankallade departementet (civildepartementet, senare kallat Fi/L respektive B/P) de statsanställdas huvudorga-

nisationer (SF, TCO-S och SACO/SR) för att informera bl a om propositioner som innebar organisationsförändringar.

De fackliga organisationerna fick därigenom möjlighet att begära överläggningar när de ansåg detta önskvärt. I och med tillkomsten av MBL beslöt regeringen den 23 juni 1976 att inrätta ett särskilt organ, *statens förhandlingsråd* (FHR). En tjänst som generaldirektör inrättades från den 1 juli 1976. Förslag till arbetsuppgifter och organisation överlämnades till regeringen den 15 september 1976. Bemanningen enligt förslaget var 17 personer. I prop 1976/77:25 bantades arbetsuppgifterna och organisationen till 11 tjänster. Enligt instruktionen (1976:1065, 1978:826) har FHR att företräda staten i alla s k *samverkansförhandlingar* och informationer inför regeringsbeslut. FHR har numera en bemanning om åtta tjänster.

Ärenden som enbart berör anställda i regeringskansliet eller i kommittéer handläggs av *regeringskansliets personalpolitiska delegation* (RPD, instruktion 1982:76) eller av berört departement.

Den principiella tillämpningen av MBL

Utformningen av MBL och LOA (1976 års lag om offentlig anställning) innebär i sig vissa restriktioner beträffande omfattningen av tillämpningsområdet. Sålunda får inte medbestämmandeavtal träffas som står i strid med regeringsformen, kommunallagen och LOA. Därtill gäller MBL enbart i frågor, som hör till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, och enligt uttalande i förarbetena skall hänsyn tas till den politiska demokratin. Medbestämmandeavtal som rör den offentliga verksamhetens "mål, inriktning, omfattning och kvalitet" bör således ej träffas. Tvist om innebörden av det senare kan hänskjutas till *Offentliga sektorns särskilda nämnd* (SHA-nämnden) som kan utlåta sig över huruvida ett tilltänkt avtal skulle kunna innebära en kränkning av den politiska demokratin.

Vilka frågor som hör till och vilka som ligger utanför begreppet förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare har en

speciell dimension inom den offentliga sektorn. Ibland kan ett beslut direkt ta sikte på de statsanställda och deras förhållanden. I andra fall fattas beslut, som främst har helt andra skäl, men som indirekt har eller kan ha en speciell betydelse för statsanställda.

FHR har utifrån den sistnämnda grunden vägrat att förhandla i ett flertal fall. Ty här gäller det ytterst frågan om vårt statskick. Om förhandling med de statsanställdas fackliga organisationer skulle äga rum om frågor av allmänt samhällelig karaktär skulle nämligen de statsanställda få ett längre gående inflytande över rikets frågor än vad övriga medborgare har. Här finns det ett rättsfall, som har principiellt intresse och som är mycket omskrivet.

TCO-S hade till arbetsdomstolen (AD) stämt staten för brott mot förhandlingsskyldigheten i ett mål som rörde läroplan för grundskola m m (dom AD 1980 nr 150). I samverkansförhandling mellan FHR och TCO-S yrkades vissa ändringar av antalet veckotimmar för ämnet hemkunskap och betygsfrågan inom grundskolans tillvalssystem. AD delade FHRs uppfattning att frågorna föll utanför förhållandet arbetsgivare – arbetstagare och avlog därför TCO-S' talan. Domen var inte enhällig: tre av sju ledamöter gick på fackets linje.

Beslutsprocessen inom den statliga sektorn avviker från den privata genom att i många fall beslut fattas i flera steg eller av flera olika myndigheter. Vid tillsättande av t ex statlig tjänst, kan en myndighet besluta om förslag medan en annan myndighet eller regeringen fattar själva tillsättningsbeslutet. De fackliga organisationerna inom det statliga området får därigenom rätt och möjlighet att utöva inflytande i flera instanser, vilket resulterar i ett omfattande förhandlande och resurser förbrukas utan erhållande av ett motsvarande meningsfullt utbyte. Det finns inga uppgifter om hur mycket tid som totalt åtgår för MBL-hanteringen inom staten. Vad som talar för att den är omfattande är att myndigheterna ej har samma ekonomiska restriktioner som den privata sektorn.

En översyn och revidering av MBL-tillämpningen inom den statliga sektorn skulle enligt min uppfattning kunna medföra såväl ett bättre medinflytande som lägre kostnader och bättre service mot allmänheten.

Den praktiska tillämpningen av MBL

Enligt MBL har arbetsgivaren skyldighet att ta initiativ till förhandling, och den bör påbörjas i så god tid att förhandlingen blir ett led i beslutsprocessen.

Regeringen – som arbetsgivare – har som nämnts inrättat en särskild arbetsgivarfunktion (FHR) med uppgift att förhandla och informera om regeringsärenden. Innan ett ärende kommer till FHR bereds det mycket grundligt inom de olika departementen. I beredningens natur ligger att man tar hänsyn till olika synpunkter. När propositionen har processats fram förflyttas beslutsprocessen till FHR, som har att informera och förhandla med de fackliga organisationerna. Formellt sett kommer facket in på ett stadium när det kan vara svårt att vinna beaktande av eventuella synpunkter. Förhandlingsutrymmet är starkt begränsat på grund av att produkten har kompromissats fram mellan olika intressenter. Därtill kommer att facket möter en ”skugg-arbetsgivare”. Någon förhandling med de verkliga beslutsfattarna skall nämligen av principiella skäl inte äga rum enligt prop 1975/76:105.

Påverkansmöjligheten är som framgått starkt begränsad i FHR. Facken har därför försökt och i vissa fall lyckats få s k underhandskontakter med departementen innan beredningen slutförts. Om kontakten kan ses som en del av utredande verksamhet, som föregår regeringens beslutsprocess, äger den sitt berättigande. Förekommer det förhandlingar är det däremot ett brott mot förhandlingsordningen.

Gränsen mellan att lägga fram synpunkter och förhandling kan i vissa fall vara hårfin. En dubblering av MBL-hanteringen kan bli fallet. Om facken förhandlar i såväl departement som i

FHR blir resultatet att nuvarande system så småningom vittrar sönder.

Jag tror att tiden är mogen för en förändring av MBL-hanteringen inom regeringskansliet. I en sådan förändring måste man hushålla med medbestämmandet och koncentrera sig på de frågor, som för de statsanställda är stora och viktiga.

Första steget borde vara att man begränsade ämnesområdet.

Frågor som förslagsvis skulle kunna omfattas av ett nytt system är enligt min uppfattning följande:

- propositioner som innebär personalminskningar inom statens område,
- decentralisering av ärenden som innebär omplacering och/eller förändringar av arbetets innehåll,
- omlokaliseringar,
- översynsprojekt som syftar till omorganisationer,
- viktigare förändringar i det personalpolitiska regelsystemet.

En mera strikt gränsdragning mot den politiska demokratin borde sortera bort ett antal förhandlingar. Inom parentes kunde en sådan sortering också vara vägledande för myndigheternas hantering av MBL. Arbetsgivares beslut att tillsätta "chefer" är enligt rättspraxis att betrakta som beslut enligt MBL. Chefernas roll och handlingsutrymme är annorlunda inom den offentliga sektorn än inom den privata. Innan regeringen tillsätter en biskop skall exempelvis förhandling äga rum med bl a skogsarbetarförbundet. Meningsfullheten med en sådan förhandling kan givetvis ifrågasättas. Tyngdpunkten i biskopens roll ligger självfallet på det andliga planet och ej det skoglga.

Regeringsutnämningar av chefer inom den statliga sektorn borde enligt min mening ej vara föremål för förhandlingar.

Andra steget borde vara att man avskaffade FHR och i stället inrättade en enhet inom regeringskansliet. Enhetens uppgift skulle vara att dels bistå departementen i hanteringen av MBL och dels svara för en likabehandling inom tillämpningsområdet.

Vid en sådan ordning kunde facken få legitima möjligheter att på ett tidigare stadium lägga fram synpunkter och yrkanden i beslutsprocessen.

Tredje steget borde vara en ansning av floran av underhandskontakter som förekommer mellan facken och departements-tjänstemännen.

Därtill krävs information och utbildning av de handläggare som skall svara för MBL-hantering.

Om man genomför en ändring enligt ovannämnda skiss är jag övertygad om att MBL skulle få ett bättre anseende, att såväl arbetsgivare som facket fick ut mera av MBL-hantering och att effektivitetsvinster uppstod mätt i såväl mantimmar som den tid ärendet tar att handlägga.

Lagar, förordningar och avtal

Antalet lagar, förordningar och avtal som reglerar personalpolitiken inom staten har haft en ständig tillväxt. Tillväxttakten ökade från 1966 när de statsanställda fick full förhandlingsrätt. Därtill kom den stora mängden av arbetsmarknadslag under första hälften av 70-talet.

Trots att en utrensning och förenkling av gamla regler har förekommit finns exempel på bestämmelser som tillkom på 20-talet och som än i dag äger giltighet.

Genom mångfalden av regler har överlappningsproblem uppstått, och krånglet är numera så stort att det kan betecknas som ett rättsproblem. Överblickbarheten är på väg att förloras, och beroendet av specialister har ökat enormt.

Här nedan skall endast några områden lyftas fram.

Tjänstetyper och tjänsteföreningar

Med tjänsteföreningar avses att en tjänst kan inrättas som ordinarie, extra ordinarie eller extra tjänst, en arvodestjänst eller ett göromålsförordnande.

Tjänsteföreningsinstitutets främsta syfte var att skapa trygghet i anställningen. Tjänstetyperna och tjänsteföreningsinstitu-

tet regleras huvudsakligen – utöver LOA – genom anställningsförordningen 1965:601 och genom olika författningar som gäller inrättande av tjänster samt en omfattande reglering i olika kollektivavtal.

Trygghet i anställningen har numera tillgodosetts genom lagen om anställningsskydd (LAS 1974:12). Från den enskildes synpunkt medför tjänsteföreningsrätten att en person får ett förstärkt anställningsskydd medan en annan får ett försämrat. Från personaladministrativ synpunkt kunde besparingsvinster göras om man avskaffade eller starkt begränsade rätten till tjänsteförening och minskade antalet tjänstetyper.

Besvärsrätt vid beslut i personalfrågor

Rätten att besvära sig över ett myndighetsbeslut är av gammal hävd. Den kan sägas vara stadfäst av Gustav II Adolf år 1614, när Svea hovrätt inrättades och den ger bl a de statsanställda rätt att gå till regeringen för att få sin fråga prövad.

Genom 1965 års förhandlingsrättsreform kom de statsanställda att bli underkastade de arbetsrättsliga regler som gäller för privatanställda i fråga om föreningsrätt, medling i arbetstvister och kollektivavtal. Någon begränsning av besvärsrätten gjordes ej när man gav de statsanställda förhandlingsrätten. Vid en tvist om t ex lön eller tjänstledighet kan man ha lokal och central förhandling, ibland besvär till överordnad myndighet, ibland tingsrätt, ibland arbetsdomstolen och i sista hand besvär till regeringen.

Med dagens förhandlingssystem och rättshanteringsordning kan besvärsrätten, enligt min uppfattning, avskaffas vad gäller personalfrågor som lön, tjänstledighet osv. Hanteringskostnaden och tidsutdräkten är nämligen inte till båtнад för någon part.

Ställföreträdarlagen

Enligt den s k ställföreträdarlagen (1965:576) är det SAV som förhandlar och avtalar om anställnings- och arbetsvillkoren för t ex lärarna vid kommunala grundskolan. I vissa frågor inom det

kommunala området är dock staten inte arbetsgivare; arbetsmiljöfrågor är ett sådant exempel. Var gränsen går mellan statens och kommunernas befogenheter är svårt att fastställa. Problemen med det dubbla huvudmannaskapet ökar med mångfalden av lagar och avtal. En enkel och beprövad regel är att en anställd endast bör ha en arbetsgivare, och den komplexitet inom arbetsrättens område som vi numera har skärper kraven på denna regel. Principen med det dubbla huvudmannaskapet bör därför omprövas. En sådan översyn kunde med all säkerhet innebära att vissa beslut kunde delegeras, och därmed fick man möjlighet att reducera antalet beslutsnivåer. Därmed kunde en del onödig byråkrati tas bort.

Arbetsmiljön

Inom arbetsmiljöns område har staten den lagstadgade *skyddsorganisationen* med arbetarskyddsstyrelsen som högsta instans, *anpassningsgruppen* med arbetsmarknadsstyrelsen som högsta instans samt stiftelsen *Statshälsan*, som har till uppgift att ge anställda och myndigheter företagshälsovård. Var för sig kan dessa tre organ motiveras, men adderingen gör att överlappningar förekommer och "arbetsmiljökostymen" har blivit stor och ineffektiv. Antalet förtroendeuppdrag och anställda inom regeringskansliet, som på ett eller annat sätt engagerades inom arbetsmiljöns område, var cirka 460. Överdimensioneringen är en produkt av den snabba tillväxt av nya organ som instiftades under 70-talet.

Ambitionerna inom arbetsmiljöområdet måste och skall vara höga. Styrkan ligger dock inte i kvantiteten utan i kvaliteten och engagemanget. En uppstramning av funktionerna inom arbetsmiljöområdet borde kunna medföra att man finge en högre kvalitet till väsentligt lägre kostnader.

Anställning/uppsägning

Enligt 1809 års regeringsform hade man vid tjänstetillsättningar att ta hänsyn till två saker, nämligen förtjänst och skicklighet.

Med förtjänst avsågs i princip antalet tjänsteår inom staten och med skicklighet avsågs lämpligheten för en befattning.

Nuvarande regeringsform ger utrymme för att beakta även andra sakliga grunder än förtjänst och skicklighet. Exempel på andra sakliga grunder som tillkommit är jämställdhet mellan könen och faktorer som kan hänföras till arbetsmarknadspolitiska hänsyn.

Regelsystemet har vuxit successivt och numera har man enligt handboken för rekrytering cirka 70 olika bestämmelser att iaktta. Effekterna av den stora mängden gör att det i allmänhet tar cirka sex månader att genomföra en rekrytering. När det gäller uppsägning från arbetsgivarens sida är regelverket ännu mer invecklat. SAV har i en översikt på cirka 100 sidor gjort en sammanställning över vad arbetsgivaren har att iaktta vid en uppsägning.

Komplexiteten i bestämmelserna har gjort dem praktiskt taget omöjliga för en lekman att överblicka. Resultatet blir att beslutsfattarna blir allt mer beroende av allt fler specialister, och tidsutdräkten att fatta och genomföra beslut blir allt längre.

Ledningsfrågor

Grunden för den statliga förvaltningens uppbyggnad kan härledas från 1600-talet. Myndigheternas självständighet stadfästes genom 1809 års regeringsform och 1840–41 års departementsreform.

Myndigheternas roll och situation har givetvis genomgått stora förändringar från den tidens agrarsamhälle till dagens högindustriella, utlandsberoende och komplexa samhälle. Lagstiftningsarbetet har medfört att myndigheterna fått en arbetsgivarroll som de tidigare inte haft. Därtill kommer att flera av de nya lagarna har varit av ramlagskaraktär. En del myndigheter har fått en mera reglerande uppgift genom att ramlagstiftningens innehåll ofta har behövt kompletteras med myndighetsbeslut. Rollen har således vidgats från regelbevakning till att genomföra

politiska beslut och intentioner.

Därigenom har myndigheterna kommit närmare politiken.

Myndigheterna måste numera strängt hushålla med sina resurser. Beslut måste tas i frågor som i sig innehåller stora och svåra avvägningsproblem. Målkonflikter kan lätt uppstå.

Allt detta medför att nya krav ställs på staten som arbetsgivare och på de personer som har att hantera och samordna verksamheten.

Frågan om verksstyrelsernas roll och funktion bör snarast bli föremål för översyn. Vidare bör regeringen, som högsta ansvariga myndighet, arbeta fram en policy och utbilda styrelseledamöterna för sina viktiga och ansvarsfulla uppgifter.

Riksdagen har bifallit regeringens förslag (prop 1981/82:100) om arbetet med att stärka chefskompetensen. Tyngdpunkten har hittills legat på chefsutbildning, men i vardande är att utveckla och samordna chefsplaneringen och chefsförsörjningen.

Över huvud taget måste statens engagemang i ledningsfrågor öka starkt om myndigheterna skall kunna svara mot alla de krav som ställs på dem från statsmakterna, allmänheten och näringslivet.

Under senare år har besparingar inom myndigheterna genomförts främst genom årliga generella begränsningar, den så kallade osthyvelsmetoden. Denna form har kompletterats med den så kallade tårtsbitsmetoden, som innebär omprövningar av verksamhetsgrenar. I sådana fall är man inne på att ändra på myndigheternas ambitionsnivå med viktiga konsekvenser för personalen som följd.

Beträffande åtgärder som har att göra med myndigheternas verksamhet krävs som regel ett ställningstagande från regering och/eller riksdag. För att kunna bedriva ett effektivt besparingsarbete är det därför nödvändigt med en aktiv dialog och samverkan mellan ansvariga politiker och myndigheter.

För att kunna förena en hög personalpolitisk ambitionsnivå med effektivisering är en god planering nödvändig. Strävan bör vara att finna meningsfulla arbetsuppgifter för de individer som

frigörs, ta till vara möjligheter till naturlig avgång och omplacering. Statsmakterna bör därför ge myndigheterna möjlighet till treåriga budgetperioder. Budgetar på ett år kan hindra ett effektivt besparingsarbete som syftar till en lägre total samhällskostnad.

Avslutning

Av utrymmesskäl har jag inte behandlat lönepolitiken och dess problem med exempelvis den dubbla obalansen som i sig kan vara en kostnadsdrivande faktor för hela samhället.

Konflikträtten och sårbarheten i det moderna samhället är ett annat utomordentligt viktigt och intressant område som inte fått något utrymme här. Inom detta område finns frågor som möjligheten för regering och riksdag att fungera, rikets säkerhet, omsorgen om sjuka, barn, åldringar m fl, kollektivtrafiken, betalningsväsendet och andra funktioner som kan medföra allvarliga rubbningar av folkförsörjningen och samhällsekonomin.

Rollproblemet för en regering är ett annat mycket intressant problemområde som lämnats utanför. I vissa situationer har regeringen i tiden samtidigt tre olika roller; den skall fungera som landets regering, som arbetsgivare och som förlikare mellan arbetsgivare och fack.

Antalet regler inom den statliga personalpolitiken har av tradition varit omfattande. Syftet har varit: stor rättvisa och trygghet för de anställda samt stor rättssäkerhet för medborgarna. Mångfalden av regler är dock numera så stor att jag med bestämmdhet vill hävda att ingen personaladministratör eller facklig förtroendeman kan överblicka komplexet.

En berättigad fråga är vad som gjorts för att komma till rätta med problemen.

För det första har tillväxten av regelfloran, som var enorm under första hälften av 70-talet, bromsats upp. Effektivitetspressen har ökat. Chefsutbildning och en harmonisering av vissa allmänna anställningsvillkor av det personalrättsliga regelsyste-

met har inletts. Vid regelöversynen försöker man se reglerna från användarens synpunkt. Vissa regler kan slopas och vissa kan göras begripligare.

Mängden av krångliga regler i förening med kravet på mycket stor rättssäkerhet har lett till en fokusering till formerna i arbetsrätten. Byråkratin har fått breda ut sig på bekostnad av syftet med lagarna: ett bättre arbetsliv till fromma för de anställda.

Det borde vara en utmaning för statsmakterna, arbetsgivare och fack att under 80-talet arbeta för färre och bättre regler och att dessa skall kunna användas på ett smidigt sätt.

9 Politisk överbelastning

Mats Svegfors

Under den senaste 20-årsperioden har den offentliga sektorn expanderat mycket starkt i Sverige. Detta har kommit till uttryck i ökade offentliga utgifter och i tillväxt av regleringar.

Mellan 1960 och 1980 ökade de offentliga utgifterna uttryckta som andel av BNP från strax över 30 procent till cirka 65 procent. I och för sig kan frågetecken resas för denna utgiftssiffra som mått på den offentliga sektorn; den skiljer inte på olika typer av offentliga utgifter och är därför tämligen grov. Den anger inte heller regleringstillväxten.

Oavsett detta speglar de angivna siffrorna en mycket stor förändring av vår ekonomi. En internationell jämförelse ger vid handen att denna förändring *inte* är given av yttre faktorer som teknikens ökande storskalighet eller liknande förhållanden. Den svenska expansionen av den offentliga sektorn är ett resultat av den politik som förts.

Samtidigt som den offentliga revolutionen är ett resultat av den förda politiken går det i allra högsta grad att ifrågasätta om den är ett särskilt medvetet och övertänt resultat av politiken. Även om alla de enskildheter som sammantagna format den stora offentliga sektorn har beretts i politisk ordning är därmed inte sagt att förmågan till sammanvägning och överblick föreläggat. Det kan ifrågasättas om helheten någon gång egentligen övervägts eller eftersträvats.

Frågan kan väckas om inte den offentliga revolutionen är ett utslag av att landets politiska ledning förlorat kontrollen över den offentliga sektorn; om inte den offentliga revolutionen är ett

utslag av "democratic overload" eller politisk överbelastning.

Med democratic overload kan man förstå en rad olika saker och politisk överbelastning är en inte fullt kongenial översättning. Demokratin kan vara överbelastad i den meningen att de demokratiskt valda företrädarna i riksdag och regering inte längre har kontroll över den egna verksamheten. Detta behöver inte innebära att det offentliga beslutsfattandet är överbelastat. Det kan ju fortsätta att fungera rationellt under annan kontroll än demokratisk.

Sex års erfarenheter

Om man skall diskutera problemet "politisk överbelastning" utifrån de sex borgerliga regeringsåren måste man först något beröra två förhållanden som har direkt betydelse för diskussionen; regeringsovanan och koalitionsregerandets speciella svårigheter.

De tre partier som flyttade in i kanslihuset 1976 var inte bara regeringsovana. De saknade helt erfarenhet av att regera. Kunskaper saknades om även elementära förhållanden i det dagliga regeringsarbetet. Det fanns heller inga rutiner för att sätta de nya statsråden och deras hjälpredor in i regeringsarbetet.

Trots detta vill jag med utgångspunkt från mina egna erfarenheter från den första borgerliga regeringens första dagar¹⁾ hävda att den bristande erfarenheten av regerandet inte spelade någon signifikativ roll för de beslut som fattades respektive inte fattades. Framför allt är detta avhängigt av att kanslihuset i allt väsentligt fungerar som ett slags självgående maskin och att regerandet — något hårdraget — därmed knappast kräver någon regering för att fungera. Detta resonemang skulle kunna utvecklas utförligt, nyanseras och framför allt vidgas. Effekten av andra faktorer, som både ökar och minskar en ny regerings hand-

¹⁾ Under den första trepartiregeringen arbetade jag inom det moderata samordningskansliet på ekonomidepartementet.

lingsförmåga, skulle kunna belysas. Men intrycket består att den bristande regeringsvanan som sådan i allt väsentligt saknade betydelse för vad som gjordes och inte gjordes under de sista månaderna 1976 och de första månaderna 1977.

Koalitionsregerandets svårigheter behandlas på annan plats i denna bok. Även om sådana svårigheter förvisso förelegat är det svårt att hävda att dessa ökat spelrummet för den offentliga maktens inneboende expansionskrafter. Visserligen har den offentliga byråkratin stundom kunnat få stöd för förslag just på grund av att det skett ett spel mellan de olika partierna. Detta har dock varit sällsynt och saknar i det stora hela betydelse.

Det är inte i det formella beslutsskedet, det skede som inträder när en fråga är klar inom departementet och koalitionsparterna involveras, som förklaringen ligger till att vi under de borgerliga sex åren har haft en osedvanligt stark ökning av den offentliga sektorn. Förklaringen ligger i stället i den process som föregår de formella politiska besluten – i den beredning som sker inom respektive departement. Denna påverkas tämligen marginellt av om regeringen består av ett eller flera partier. Därmed har vi i allra högsta grad kommit att närma oss det problem som kan sammanfattas under rubriken ”politisk överbelastning”.

Politikern i beslutsfattandet

Det skulle föra för långt att här utförligt redogöra för hur beslut fattas i kanslihuset.¹⁾ Starkt sammanfattad och karaktäriserad ser beslutsprocessen ut på följande sätt.

Ett beslut växer fram genom direktivskrivande, offentliga utredningar, granskning av remissynpunkter, propositionsförfattande och riksdagsbehandling. Den process som leder till ett enskilt beslut tar ofta flera år. Det dagliga, liksom kontinuerliga,

¹⁾ I boken *Revolution i små steg* (Timbro 1981) har jag tämligen utförligt beskrivit beslutsprocessen i kanslihuset och vad som karaktäriserar denna.

inflytandet över denna process ligger i allt väsentligt hos tjänstemän inom den samhällssektor som beslutet rör. Dessa tjänstemän har förhållandevis homogen bakgrund och därmed tämligen enhetliga kunskaper, föreställningar och värderingar.

Politikerns medverkan i beslutsprocessen är koncentrerad till de formella beslutstillfällena. Statsrådet engageras oftast på allvar först när *utredningsdirektiv* börjar bli färdiga för regeringsbeslut – efter kanske ett halvårs interna tjänstemannaberedningar inom och mellan fackdepartementen. I den *offentliga utredning* som oftast ingår i processen fattar ledamöterna beslut med utgångspunkt från färdiga skrivningsförslag. Omsorgsfulla föredragningar görs för det ansvariga statsrådet när *propositionen* är färdigberedd med tjänstemännen i det egna departementet och med tjänstemännen i andra berörda departement. Och riksdagsledamöterna möter på allvar en fråga när majoritetsregeringen sänder en proposition till riksdagen för beslut. Riksdagens ledamöter har då 14 dagar på sig att läsa, analysera och utarbeta motförslag till den produkt som vuxit fram under flera års tjänstemannaberedningar. Efter ytterligare någon månads utskottsbehandling fattar sedan de folkvalda det *riksdagsbeslut*, som den ofta flera år långa processen varit inriktad mot.

I denna process ligger betydande tröghetskrafter. De medför att den offentliga reformverksamheten tenderar att följa samma spår som tidigare. Det innebär bl a att den offentliga sektorns tillväxt är svår att hejda.

Trögheten betingas kort och gott av att den formella beredningsprocessen, som sker under stark byråkratisk dominans, i realiteten är en kontinuerlig beslutsprocess. Denna process – där inom respektive samhällssektor byråkratin ofta är mycket enhetlig – påverkas inte av ett regeringsskifte; därmed tenderar besluten att påverkas mindre av regeringsskiftet än vad de rimligen borde göra om man blott ser till den formella beslutsgången.

Denna sker ju i organ som ges helt ny besättning eller åtminstone ny majoritet i och med regeringsskiftet.¹⁾

Den byråkratiska påverkan och styrning som här beskrivits gäller i främsta rummet hur ett specifikt problem skall beskrivas och hur det skall lösas – inte i samma utsträckning vilka problem som skall föras upp på dagordningen. Just denna påverkan på problembeskrivning och val av medel är emellertid synnerligen viktig. Respektive samhällssektors byråkrati hämtar kunskaper och referensramar från den offentliga verksamheten inom det egna området. Detta påverkar naturligtvis såväl uppfattningen som beskrivningen av det aktuella problemet. Likaså påverkas valet av medel för att lösa olika problem. Den offentliga byråkratin har framför allt kunskaper om administrativa styrmedel. Därmed kommer naturligtvis åtgärdsförslagen som arbetas fram i beredningsprocessen i första hand att innebära just användande av administrativa styrmedel. Sammantaget innebär det nu sagda att det i själva beredningsprocessen ligger faktorer som gör att den offentliga sektorn tenderar att växa. Detta gäller även när en borgerlig regering bestämmer vilka problem som skall tas upp till behandling.

Politisk överbelastning

Fördelningen av makt och inflytande mellan politiker och byråkrater är av lätt insedda skäl beroende av belastningen på den beslutsapparat som politiker och byråkrater tillsammans formar. När besluten är få och lätta att överblicka har politikerna i regering och riksdag rimliga möjligheter att utnyttja sin formella beslutsmyndighet till att utöva reell makt. När beslutens omfattning och komplexitet växer blir det svårare för politikerna att råda över beslutsprocessen.

Detta innebär att politisk överbelastning är ett självförstärkande fenomen när det väl börjar uppträda. Genom tung belast-

¹⁾ Byråkratiseringen och sektoriseringen av det offentliga beslutsfattandet beskrivs utförligt av den norska maktutredningen. Se "Maktutredningen: Slutrapport", (NOU 1982:3). Universitetsforlaget, Oslo 1982.

ning på det politiska beslutsmaskineriet förlorar politikerna positioner, och tröghetskrafter, som tenderar att expandera den offentliga sektorn, verkar. Genom denna expansion ökar ytterligare belastningen på det politiska beslutsmaskineriet och den politiska överbelastningen tilltar, vilket förstärker trögheten i systemet.

En viktig förklaring till att förändringarna av politiken efter 1976 blev så begränsade ligger sålunda i vad som kan kallas politisk överbelastning. Denna innebär att de valda politikerna ställs inför så många och så komplexa ställningstaganden att de i mycket hög grad blir beroende av förslag och analyser från beredande tjänstemäns sida. Därigenom kommer dessa tjänstemäns beredning att utgöra ett led i beslutsfattandet. Eftersom denna reella beslutsprocess inte ändrades genom regeringsskiftet – vare sig till uppbyggnad eller med avseende på de personer som faktiskt verkade i den – kom besluten att ändra karaktär mycket mindre än vad man kunde vänta sig i beaktande av att det ändå hade tillträtt en ny regering.

Vindsnurran och gatukostnaderna

För att något belysa vad som här beskrivits i tämligen allmänna ordalag skall jag i korthet beröra två reformer som bereddes samtidigt inom bostadsdepartementet hösten 1980. Exempelen är naturligtvis tämligen godtyckligt valda. Exempel skulle lika väl kunna hämtas från något annat område. Detta hindrar inte att de illustrerar just de problem som tidigare beskrivits i abstrakta termer.

Sedan slutet av 60-talet hade i kanslihuset diskuterats frågan om vem som skall betala kostnader för att bygga gator när ett nytt stadsplaneområde byggs ut eller när ett stadsplaneområde omdanas. En rad olika alternativ fanns. Kommunen kunde stå för kostnaden, som då fick finansieras med skattemedel. De fastigheter – eller fastighetsägare – som direkt berördes kunde påläggas en avgift. Eller samtliga fastighetsägare i kommunen

kunde omfattas av ett särskilt taxesystem.

Inte minst från kommunalt håll hade frågan tagits upp vid flera tillfällen. Så sent som 1977 hade ett betänkande i frågan avlämnats av en särskild utredningsman.

Frågan hade stor betydelse för stadsförnyelsen – som numera är på alla bostadspolitikers läppar. Den totala omfattningen av de anläggningsarbeten som berörs uppgår till mer än en miljard kronor per år.

Efter ett antal interna beredningar inom bostadsdepartementet fattades i början av hösten 1980 beslut om att en proposition måste fram på ett eller annat sätt. Ett förslag som egentligen inte hade något vidare samband med det tidigare utredningsförslaget utarbetades. Det innebar att berörda fastighetsägare vid ny- och omplanering skulle åläggas betalningsskyldighet som på visst sätt sattes i relation till såväl kostnader som nytta för den fastighet på vars ägare betalningsskyldigheten lades. Avgiftsreglerna blev i och för sig inte särskilt komplicerade men innefattade en rad avvägningar som rörde viktiga rättspolitiska frågor.

Vi som medverkat i utformningen av lagförslaget avvaktade med betydande spänning motionstidens utgång efter det att förslaget lagts fram i riksdagen. Det var ändå en av byggnadslagstiftningens klassiker som vi försökte föra till ett slut. Visserligen var propositionen mycket teknisk men inte desto mindre var det, som redan sagts, en viktig fråga för en stor del av det svenska samhällsbyggandet.

Det visade sig att det över huvud taget inte väcktes någon motion i ärendet. När väl utskottet kom till sakbehandling vidtalades den jurist som haft det direkta ansvaret för propositionsskrivandet att bistå utskottets kansli. Frågan ansågs så teknisk. Det förekom sedermera över huvud taget ingen debatt i kammaren när riksdagen fattade sitt beslut.

Samtidigt bereddes frågan om byggnadslov för vindkraftverk. Denna fråga hade ursprungligen väckts inom riksdagen och möttes med stort intresse. Det förelåg nämligen oklarhet huruvida uppförande av vindkraftverk var byggnadslovpliktigt. Bygg-

nadslovet är en formaliserad förhandskontroll. Själva kravet på byggnadslov har egentligen inget att göra med *vad* som får byggas eller *hur* saker och ting får byggas. Detta regleras av materiella regler, och det var entydigt att sådana fanns som gällde för uppförande av vindkraftverk.

Efter interna diskussioner inom departementet föreslogs så småningom att den formella förhandsprövning som byggnadslovet innebär inte skulle omfatta vindkraftverk med en rotor på mindre än två meter och en höjd som inte översteg avståndet till tomtgränsen. Bakgrunden till den senare bestämmelsen var att byggnadslov kunde vara på sin plats om vindkraftverket riskerade att blåsa omkull så att det hamnade i grannens trädgård.

Det är fortfarande inte känt om någon sökt byggnadslov för vindkraftverk och ännu mindre om det är någon som ansett det vara förenat med problem att avgöra om kontakt bör tas med kommunens byggnadsnämnd i ett dylikt ärende. Men propositionen väckte betydligt större intresse i riksdagen än gatukostnadspropositionen. Riksdagsbehandlingen av "vindkraftspropositionen" fick t o m skjutas upp ett tag beroende på det stora intresset för den.

Denna beskrivning är inte ämnad att dra löje över riksdagens prioriteringar. Det är självklart att det måste vara svårt att ha en uppfattning om fördelningsprinciper för gatubyggnadskostnader liksom om vilken betydelse det har i sak om överprövningsreglerna utformas på det ena eller andra sättet. Frågorna är i alla tänkbara avseenden tekniska. De är svåra att ta ställning till om man inte först sätter sig in i den planerings- och bebyggelseprocess som gatubyggandet ingår i, likaså måste man sätta sig in i den rättsliga process som dessa regler skall tillämpas i. Det är naturligtvis lättare att bilda sig en uppfattning om rimligheten av att byggnadslovsfria vindkraftverk skall få ramla ner på grannens tomt.

Om det politiska beslutsfattandet huvudsakligen består i att ta ställning till den typ av frågor som representeras av gatubyggnadskostnaderna kommer den effektiva politiska styrningen att

bli svag. Och nästan alla politiska frågor sönderfaller ju i något som skulle kunna kallas "offentlig teknik". Skatter, sociallagar, arbetsmarknadslagar, den civilrättsliga lagstiftningen etc består av större eller mindre block av offentlig teknik av kategori gatubyggnadskostnader.

Uppmärksamheten kring vindkraftverk – eller lördagsstängda systembolag, medlemsskap i IDB, karendagar och andra lättfångade frågor av större eller mindre saklig betydelse – är förmodligen ett slags reaktion mot den svårtillgängliga offentliga tekniken. Man kan säga att det sker en flykt från det komplicerade och tekniska till det enkla och lätt beskrivna. Om det bristande politikerinflytandet över den offentliga teknikens sektor är en innebörd av politisk överbelastning är förmodligen flykten till vindkraftverken såväl en följd av som en indikator på politisk överbelastning.

Villavinsterna

Ytterligare ett exempel förtjänar att anföras för att illustrera tesen om politisk överbelastning. Det rör behandlingen av villaägarnas vinster vid försäljning av småhus.

Inför valen 1976 och 1979 rådde stor uppståndelse i fråga om den skattemässiga behandlingen av villaboendet.

Vid sidan av den partipolitiska häxdansen förekom det mindre spektakulära diskussioner i de olika partierna. I slutet av den första trepartiregeringens levnadsbana hade en relativt lång diskussion om ränteavdragens karaktär och effekter resulterat i ett färdigt förslag till direktiv till en utredning om real beskattning. Det var framför allt folkpartiet som drivit frågan, bl a med stöd av egna landsmötesbeslut. Även från moderat håll var intresset för en utredning stort. Centerpartiet sade emellertid nej, varför utredningen ej tillsattes förrän regeringen Ullsten tillträtt.

Genom realbeskattningsutredningen utreddes nu det som framför allt var folkpartiets princip för hur man skulle reglera kreditgivningen för att undvika kapitalvinster till följd av infla-

tionen. Idén var helt enkelt att övergå till real behandling av räntor m m i skattehänseende – endast realräntan skulle vara beskattningsbar respektive avdragsgill.

Två år efter det att utredningen tillsatts lade regeringen Fälldin II fram förslag att *avskaffa* en betydande del av det reala inslaget i realisationsvinstbeskattningen. Motivet var de vinster som gjordes på villaaffärer. Ett av de direkt angivna motiven till detta avsteg från reala beskattningsprinciper var att regeringen *inte* ville begränsa ränteavdragen. Man ville alltså minska det reala inslaget i skattesystemet för att bevara en nominell huvudprincip. Samtidigt var åtminstone folkpartiet – det för bostads- och skattepolitiken direkt ansvariga partiet – i princip för en förändring i rakt motsatt riktning – alltså en övergång till reala principer.

Några månader senare sprack regeringen på att (c) och (fp) kom överens med socialdemokraterna om att bl a begränsa avdragsrätten – det som man velat undvika genom skärpningen av realisationsvinstbeskattningen. Trots att man utredde ett helt annat alternativ och trots att man bara några månader tidigare vidtagit en åtgärd motiverad av att man inte ville begränsa ränteavdragen blev ränteavdragsbegränsningen så viktig. Till yttermera visso hade verkligheten redan till en del klarat av det problemet. Den nominella värdestegring på småhus, som betingade problemet med kapitalvinster på lånen, hade i stort upphört.

Var det – som ibland förmodats i andra läger – trolöshet av folkpartiet som förklarade det som skedde? Nej, det var säkerligen inte trolöshet. Det var nog i stället fråga om det slags stress som jag tidigare angivit under rubriken politisk överbelastning. En fullt genomförd och teknisk konsistent lösning blev helt enkelt för svår. Den tydliga och lättfattliga åtgärden erbjuder då en möjlighet till "flykt". Samtidigt antyder exemplet en annan reaktion på politisk överbelastning – upplösning av ordning och reda i reformverksamheten.

Flykt eller upplösning

De anförda exemplen visar – som nyss sagts – på två möjliga reaktioner på – eller effekter av – politisk överbelastning.

En möjlighet är att de formellt ansvariga politikerna möter beslutsstress genom flykt. Den svåra offentliga tekniken överlämnas åt de beredande tjänstemännen. Politiken kommer sedan att handla om dels de frågor som ändå är gripbara och debatterbara – exempelvis karensdagar – dels pseudofrågor av kategori vindkraftverk, politikerpensioner och dylikt.

En annan möjlighet – som förmodligen inte är ett alternativ till flykten utan som nog så småningom träder i flyktens ställe – är upplösning av ordning och reda i reformverksamheten. Man överger kravet på konsekvens mellan olika åtgärder. Rättssäkerhetskrav respekteras inte. (Några tusen villaägare som går i konkurs till följd av tidigare oförutsebara effekter av skattereformen är ett pris som får betalas.) Krav på beredning – utredning, remissbehandling och proposition – eftersätts.

Denna upplösning innebär att politikerna återtar makt och inflytande från den beredande byråkratin. Men det sker på bekostnad av allsidig belysning, värnande om rättssäkerhet och konsekvens inom och mellan olika regleringsområden, alla bidrag som byråkratin tidigare stått för.

Den begränsande rättsstaten

En synnerligen viktig anledning till att offentliga beslut blir svåra – att användandet av den komplicerade offentliga teknik som jag tidigare diskuterat blir nödvändigt – är att besluten skall fattas inom de ramar som bestäms av demokratin och av rättsstaten. Vi lever i en demokratisk rättsstat. Innebörden i detta är att enskild rätt skall respekteras och att riksdagen skall förbehållas den s k normgivningsmakten; det är alltså riksdagen som genom lagar skall bestämma hur den offentliga maktutövningen skall träffa enskilda personer och företag.

Det vore naturligtvis på sitt sätt enklare om den tillämpande myndigheten kunde laga efter läglighet. Men då hade vi för det första ingen demokrati. Det vore ju då inte längre folkets företrädare i riksdagen som bestämde innehållet i den offentliga maktutövningen. För det andra hade vi inte någon rättsstat. Myndighetsbeslut vore oförutsebara, och det funnes ingen garanti för likformighet i den offentliga maktutövningen, likformighet som är en central rättsstatlig princip som följer av att den offentliga maktutövningen sker på grundval av abstrakta lagar.

Den politiska maktutövningen blir ofrånkomligen komplicerad, när all offentlig maktutövning skall grundas på riksdagsbeslut och när dessa riksdagsbeslut skall respektera de krav som rättsstaten reser. Det tidigare angivna "flyktalternativet" innebär att vi fjärrar oss från demokratiidealet. Den effektiva maktutövningen ligger inte längre i de folkvaldas händer. Makten har övergått till byråkratin, och vi har fått en byråkratisk rättsstat. "Upplösningsalternativet" innebär att rättsstatens idé överges. Politikerna återtar makten, men kraven på förutsebarhet, likformighet, skydd mot retroaktivitet m m respekteras inte längre. Vi har då fått en demokratisk politistat.

De oförenliga tre

Min slutsats är att vi rör oss med tre oförenliga storheter i vår offentliga maktutövning. Vi försöker inom ramen för ett demokratiskt statsskick hantera en stor – och växande – offentlig sektor med bevarad respekt för rättsstatliga idéer. Detta går inte. Ett måste väljas bort. För närvarande kan skönjas en utveckling som innebär att det är rättsstatens krav som får stryka på foten efter en period då det varit så och så med effektiv demokratisk styrning och kontroll av offentlig maktutövning.

Det är på tiden att vi öppet och medvetet överväger vad vi skall välja bort. I annat fall riskerar vi att omedvetet välja bort såväl rättsstat som demokrati. Gör vi väl valet övervägt kommer vi att välja bort den stora och växande offentliga sektorn. Vi

kommer att vända offentlig tillväxt i offentlig reduktion. Därigenom kan vi vitalisera demokratin – göra den demokratiska makten effektiv där den verkar – och stärka enskild rätt i det svenska samhället.

10 Samspelet mellan regering och riksdag

Björn Molin

Riksdagsgruppen är det centrala beslutsorganet i löpande politiska frågor för partier, som är företrädade i riksdagen. Den har fasta sammanträdestider (tisdag eftermiddag), och i praktiken råder närvaroplikt vid sammanträdena. Riksdagsgruppen drar upp riktlinjerna för partiets politik i riksdagen och nominerar partiets företrädare i viktigare riksdagsorgan.

Riksdagsgrupperna har som ledning dels ett förtroenderåd (gruppstyrelse), dels en gruppleddning bestående av en ordförande och två vice ordförande. I oppositionsställning är vanligen partiledaren också ordförande i riksdagsgruppen, medan man i regeringsställning med partiledaren som statsråd har en särskild gruppordförande. Gruppleddningen sköter kontakterna med de andra riksdagspartierna och har också ansvar för ledning och organisation av gruppens arbete. Riksdagsgrupperna är vidare indelade i speciella arbetsgrupper (kommittéer, delegationer) för olika ämnesområden. Man har alltså särskild jordbruks-, försvars-, utbildnings- och skattegrupper osv vilkas kärna består av partiets representanter i respektive utskott och vilkas sekretärarbete utförs av en handläggande tjänsteman från riksdagsgruppens kansli.

Riksdagsgrupperna har generellt sett större inflytande när partiet befinner sig i opposition än när det är i regeringsställning. I oppositionsställning kommer partiets politik till uttryck i s k partimotioner i riksdagen. Dessa förbereds i respektive arbetsgrupp och godkänns sedan av riksdagsgruppen. I regeringsställning väcks inga partimotioner och riksdagsgruppernas upp-

gift blir då snarare att få riksdagen att godta vad som redan beslutats av regeringen. Inte heller frågor och interpellationer har samma centrala betydelse i det politiska arbetet för ett regeringsparti som för ett oppositionsparti.

Under åren 1976–82 inrättades i regeringskansliet speciella samordningskanslier, vilkas uppgift var att för det egna partiets del bevaka vad som skedde i regering och riksdag. Centern hade sitt samordningskansli i statsrådsberedningen, moderaterna sitt i ekonomidepartementet och folkpartiet sitt i arbetsmarknadsdepartementet. Ett nära samarbete etablerades mellan samordningskanslierna och riksdagsgrupperna, främst gruppleddningarna och gruppkanslierna. Genom att också samordningskanslierna inom sig hade fördelat arbetet på olika ämnesområden (departement), skapades förutsättningar att samordna partiets politiska agerande på ett visst ämnesområde i regering och riksdag. Dessa samordningsrutiner var en avgörande förutsättning för att samarbetet skulle flyta mellan de olika regeringspartierna och mellan regeringskansliet och riksdagsgrupperna. Täta personkontakter, speciellt mellan statssekreterarna i samordningskanslierna å ena sidan och gruppleddarna och kanslicheferna i riksdagsgrupperna å den andra, blev nödvändiga för att säkerställa den politiska samordningen.

Förutsättningarna för riksdagsgruppernas arbete varierade alltså med den parlamentariska situationen. För de borgerliga partierna medförde redan 1973 års val en stor omställning. Från att dessförinnan i allmänhet haft att utforma en oppositionspolitik, som mycket sällan fick effekt på det slutliga beslutet, ställdes de borgerliga partiernas riksdagsgrupper från och med januari 1974 inför perspektivet att kunna bilda majoritet, där i princip varje avgörande i utskott och kammare kunde bli beroende av den egna riksdagsgruppens ställningstagande.

Detta var en påtaglig psykologisk omvälvning för de borgerliga riksdagsledamöterna, speciellt för dem med en lång riksdagsbana i exklusiv opposition bakom sig. Jag minns hur en äldre partikollega våren 1974 mötte mig glädjestrålade i korridoren

utanför utskottsrummen och sa: "Nu har jag fått majoritet i utskottet för mitt gamla krav, som jag drivit i riksdagen i 15 år" (det gällde en ren bagatell). Det var roligt, svarade jag, men hur blev det med skatten? Ja, där fick jag förstås släppa partiets krav, blev svaret. I början av jämviktsriksdagen var ovanan att få påverka de faktiska besluten så stor, att gehör från majoriteten även i en bagatellfråga av den enskilde ledamoten kunde upplevas som en sensationell framgång.

Också i utskotten märktes denna förändring. Tidigare hade den socialdemokratiska majoriteten alltid bestämt skrivningarna i utskotten och (i bästa fall) artigt lyssnat på oppositionens argumentering för sina partimotioner och andra krav. Några omröstningar behövdes inte i utskotten – majoriteten var ju sedan årtionden given. Fr o m 1974 ändrades situationen. Det blev i utskotten som de första kompromissförsöken fick göras, och det blev utskottssekretariaten, vilkas roll dessförinnan varit ganska obetydlig, som fick formulera de betänkanden som sedan blev riksdagens beslut.

Jag minns ett sammanträde i utbildningsutskottet på våren 1974, där man behandlade forskarstipendierna till doktorander. Från centern och folkpartiet fanns en motion om höjt bidrag; samma motion hade väckts vid flera tillfällen tidigare och då avslagits utan egentlig debatt. Vid behandlingen 1974 valde utskottets socialdemokratiska ordförande, Stig Alemyr, att fråga företrädarna för de i utskottet företrädde partierna vad de tyckte om motionen. Redan detta var ovanligt, och åtminstone någon partigrupps företrädare satte svaret i halsgropen av förvåning och stammade något om att "vi kanske kan bli eniga och då har ju vi ingen annan mening". Den socialdemokratiska utskottsgruppen rekommenderade rutinmässigt avslag på motionen, men utskottsordföranden förordade bifall. "De här bidragen har länge varit oförändrade och inflationen har nu urholkat deras värde, så något måste nog göras". Jag vet inte vem som blev mest förvånad: vi motionärer eller de socialdemokratiska ledamöterna som utgick från att alla borgerliga motioner skulle avslås.

Sambandet mellan den parlamentariska situationen och riksdagsgruppernas roll och arbetsformer kan beskrivas på följande sätt. Ju svagare den parlamentariska basen för regeringen är, desto större betydelse får riksdagsgruppen. Samma förhållande gäller som nämnts riksdagsutskotten och utskottens kanslier.

Mitt resonemang i fortsättningen gäller de tre borgerliga partiernas riksdagsgrupper under åren 1976–82, dvs under den tid då kammaren hade borgerlig majoritet. Denna majoritet var under den första mandatperioden 1976–79 11 mandat och under den andra perioden 1979–82 endast ett mandat. Under den senare perioden kunde en enda riksdagsledamot kasta om majoritetsförhållandet och fälla ett regeringsförslag. Det var i grunden samma förhållande som under den s k jämviktsriksdagen 1973–76 då varje partiavvikelse i princip ändrade majoritetsläget och avgjorde utgången av omröstningen. Denna knappa majoritet ställde speciella krav på riksdagsgrupperna och deras ledningar och framtvängde en hårdare partidisciplin än vad som varit vanligt i de borgerliga riksdagsgrupperna. Åren 1976–79 var ur denna synvinkel mindre problematiska: enstaka borgerliga röster på socialdemokratiska förslag eller nedlagda röster kunde godtas av riksdagsgrupperna eftersom majoriteten likväl förblev orubbad.

När resultatet av 1979 års val stod klart – en rösts övervikt för de tre borgerliga partierna – upptogs diskussioner mellan de tre partiernas ledningar om hur man skulle hantera olika röstningssituationer i kammaren. De första månaderna kunde en marginal i omröstningarna säkras genom att vpk bestämde sig för att inte delta i det s k kvittningssystemet. Bakgrunden var att vpk inte fått det antal utskottsplatser partiet begärt. Som protest mot vad man upplevde som ett övergrepp från de övriga partierna vägrade vpk att delta i det system för kvittning av frånvarande riksdagsledamöter, som sedan länge tillämpats i den svenska riksdagen och som innebär att en frånvarande ledamot i ett borgerligt parti kvittas mot en ledamot inom det socialdemokratiska partiet eller vpk som också vill vara frånvarande vid samma

tillfälle. På det sättet bevaras relationen mellan majoritet och minoritet.

Vpk bestämde sig nu för att inte låta någon borgerlig ledamot bli kvittad mot någon vpk-ledamot samtidigt som socialdemokraterna kvarstod i kvittningssystemet. Detta visade sig – paradoxalt nog – vara en tillgång för de borgerliga partierna av följande skäl. Normalt var alltid någon vpk-ledamot av sjukdom eller annat skäl borta vid varje votering utan att det borgerliga blocket minskades i motsvarande omfattning. Det betydde att den borgerliga majoriteten i praktiken blev två, tre eller fyra röster i stället för bara en röst. Socialdemokraterna och vpk blev givetvis varse denna effekt av att vpk uteblev från kvittningssystemet, och inför 1980 års riksdagsarbete återgick vpk till den traditionella kvittningen.

Mellan gruppledarna i riksdagen på den borgerliga sidan fördes då en diskussion som resulterade i ett beslut att söka använda en bestämmelse i riksdagsordningen, som föreskrev att kammaren vid lika röstetal skall avgöra om man skall gå till lottning eller till återremiss. Dittills – bl a under jämviktsriksdagen – hade man alltid beslutat gå till lottning och inte utnyttjat möjligheten att i stället återremittera ärendet till respektive utskott. Vi kom nu överens om att vid lika röstetal skulle en av de tre riksdagspartiernas gruppleddare, som var närvarande i kammaren, yrka på återremiss och vid behov även yrka votering härom. Om även omröstningen om återremiss slutade lika, gällde nämligen att återremissyrkandet skulle anses bifallet.

Denna nya praxis, som givetvis inte väckte någon entusiasm hos socialdemokraterna, visade sig fungera som ett skyddsnät för de borgerliga partierna och regeringen. Praktiskt taget varje vecka blev det lika röstetal i någon omröstning med åtföljande återremissyrkande. Det senare bifölls då normalt av kammaren, antingen genom lika röstetal eller genom att den frånvarande, felröstande eller sovande borgerliga ledamot, som orsakat det lika röstetalet i första omgången, kom till sans och säkrade majoriteten med en rösts övervikt.

Jag tror inte att det är någon överdrift att säga, att utan denna praxis hade de borgerliga regeringarna inte klarat sig genom åren 1979–82. Det förekom t ex att kammaren på detta sätt fick återremittera finansutskottets betänkande om den ekonomiska politiken.

Trots detta förekom voteringsnederlag på grund av misstag i voteringar eller kvittningar men också på grund av medvetna avhopp från partilinjén. Landskronavarvets nedläggning och utbyggnaden av Sölvbacka strömmar är två exempel på sådana nederlag för regeringen. De presumtiva nederlagen var många fler. Nästan varje vecka anmälde enskilda ledamöter sin önskan att ändra i regeringsförslag eller bifalla socialdemokratiska reservationer. Det föranledde långvariga diskussioner med det egna partiets gruppledning, mellan de borgerliga partiernas gruppledningar i riksdagen (vi träffades regelbundet på fast tid varje vecka) och med vederbörande statsråd. Dessa diskussioner syftade i första hand till att finna en för de inblandade godtagbar kompromiss, där utgångspunkten ofta var uttalanden som de inblandade gjort tidigare och som de ansåg sig bundna av.

Det gällde speciellt frågor av regional eller lokal karaktär, där ortens riksdagsledamot lovat stödja något regionalt/lokalt initiativ, som sedan tagits upp av socialdemokraterna i riksdagen. Om riksdagsledamoten fullföljde sin linje från hemorten, skulle den socialdemokratiska linjen i riksdagen segra med vanligen åtföljande högre kostnader för staten. Dessa frågor var speciellt besvärliga genom att den lokale riksdagsmannen kunde åberopa dels stödet från de egna väljarna i hemorten, dels risken för kommande politiska förluster på hemmaplan, om han föll undan och följde partilinjén. Också relationerna till övriga borgerliga riksdagsledamöter från samma region var en komplicerande faktor genom att de krävde full rättning i ledet för att de inte senare skulle framstå i en mindre förmånlig dager i förhållande till den avhoppande ledamoten.

Flera av dessa tvistefrågor av regional/lokal karaktär kunde aldrig lösas på ett tillfredsställande sätt. Landskronavarvet,

Sölvbacka strömmar och Hörnefors bruk är några fall där regeringslinjen förlorade — med därav följande kostsamma lösningar. Ett mycket speciellt fall var frågan om Bromma flygplats, där gruppleddningarna fick tampas inte med enstaka renegater utan med en grupp borgerliga riksdagsledamöter i samverkan. Trots stora ansträngningar från centerns och folkpartiets gruppleddningar förlorade vi omröstningen med en rösts övervikt, och principbeslut togs om flyttning av trafikflyget från Bromma flygplats. I denna fråga var det en väl sammanhållen grupp Stockholmsledamöter som tvingade regering och gruppleddningar till reträtt och slutligen till förlust i kammaren. Det var ett mycket olyckligt beslut, och jag minns alltså voteringen med stor bitterhet.

Beslut med regional och lokal anknytning är alltid komplicerade genom att olika lojaliteter kan komma att brytas mot varandra. Socialdemokraterna har med sin traditionellt hårda partidisciplin dock lättare att hantera denna typ av frågor.

Den parlamentariska situationen under åren 1976–82 bestämdes således av den borgerliga röstövertikten i riksdagen, som under de tre senare åren uppgick till endast ett mandat. Det parlamentariska arbetet och samspelet mellan regering och riksdag kom dock att variera kraftigt beroende på de olika borgerliga regeringarnas parlamentariska förankring. Under de två första åren samt under tiden oktober 1979 till maj 1981 ingick alla tre partierna i majoritetsregeringar. Under ett knappt år 1978–79 regerade en folkpartistisk minoritetsregering, medan Sverige under de sista ett och ett halvt åren av perioden styrdes av en koalition mellan centern och folkpartiet. Den senare saknade egen majoritet i kammaren men kunde påräkna stöd från moderaterna i flertalet slutvoteringar, eftersom moderaternas alternativ vanligen hade röstats bort i en tidigare kontrapositionsvotering.

Under de borgerliga majoritetsregeringarnas tid blev huvuduppgiften i samordningsarbetet att i förväg förankra de tilltänkta regeringsförslagen hos de tre partiernas riksdagsgrupper. Propo-

sitionsutkast presenterades för riksdagsgruppernas specialdelegationer eller för partiernas företrädare i respektive utskott. I en del fall valde det ansvariga statsrådet att personligen redovisa sitt förslag för riksdagsgrupperna. Oftare föll dock denna uppgift på statssekreteraren eller någon annan tjänsteman i samordningskansliet. Riksdagsgrupperna angav i dessa fall förutsättningarna för att ett regeringsförslag skulle kunna framläggas. Det blev sedan partiernas uppgift att inom regeringskansliet jämkra samman eventuella meningsskiljaktigheter mellan partiernas riksdagsgrupper, och att, när en överenskommelse väl förelåg inom regeringen, verka för att denna genomfördes i riksdagen. Det är ganska naturligt, att kompromissmöjligheterna i en sådan situation blev små, eftersom redan regeringsförslaget i sig ofta var en kompromissprodukt.

Under minoritetsregeringarnas tid var situationen annorlunda. Då kunde meningsskiljaktigheterna mellan de borgerliga partierna inte regleras inom regeringen, och då tillkom följaktligen en viktig uppgift: att förankra förslaget även hos riksdagsgrupper utanför regeringspartierna för att på så sätt säkerställa en parlamentarisk majoritet för regeringens förslag. Mittenregeringen 1981–82 hade i detta avseende bättre förutsättningar än folkpartiregeringen 1978–79 genom att mittenpartierna tillsammans hade fler röster i riksdagen än någon annan kombination utom socialdemokraterna. Det var därför troligt att slutvoteringarna skulle komma att stå mellan regeringsförslaget och socialdemokraternas förslag. Trots en del uttalanden i motsatt riktning valde moderaterna i allmänhet att i den avgörande voteringen stödja det "nästbästa" alternativet, när deras eget "bästa" alternativ slagits ut, i stället för att lägga ner sina röster med åtföljande voteringsseger för socialdemokraterna.

Folkpartiregeringen kunde inte påräkna fördelen av att dess förslag alltid skulle gå till slutvoteringen. Utan någon form av uppgörelse under riksdagsbehandlingen riskerade tvärtom regeringsförslagen under denna tid att bli utslagna i en förberedande votering. Folkpartiregeringens strategiska övertag låg i stället i

möjligheten att kompromissa både åt höger och åt vänster. Teoretiskt – och ofta också i praktiken – fanns möjligheter till uppgörelser i sak antingen med socialdemokraterna eller med de båda andra borgerliga partierna.

Denna strategi var också till en början framgångsrik. Regeringens ekonomiska paket för 1979 bifölls av riksdagen i december 1978 efter en kompromiss med centern om skatteskalorna, och budgetförslaget för 1979–80 gick också i allt väsentligt igenom i riksdagen. Mot slutet av riksmötet (våren 1979) mötte folkpartiregeringen dock större parlamentariska svårigheter. Det har antytts, att detta hängde samman med en opinionsmätning (publicerad i april 1979) som visade stora opinionsmässiga framgångar för folkpartiet; SIFO gav partiet hela 18 procent.

Från denna tidpunkt och fram till riksmötets slut hårdnade de andra partiernas attityd och kompromissmöjligheterna minskade. Då uppträdde också ett ur regeringens synvinkel besvärligt parlamentariskt fenomen: antikoalitionerna. Jag tänker på de fall, då två oppositionspartier med olika uppfattning i en sakfråga, kompromissade sig samman och därmed skapade en parlamentarisk majoritet mot regeringen. I sådana fall var minoritetsregeringen slagen på förhand och gruppledningens handlingsmöjligheter lika med noll.

Ett exempel på en sådan antikoalition var behandlingen av skattefrågan våren 1979. Regeringen hade presenterat ett förslag till skatteomläggning för 1980 innehållande bl a marginalskattesänkningar. Efter kontakter i all hemlighet mellan Kjell-Olof Feldt (s) och Nils G Åsling (c) kunde dessa båda partier – trots olika uppfattningar i sak – i finansutskottet enas om att kräva uppskov med beslut om skatterna för 1980 till efter valet. De valde sedan att presentera detta som ett nederlag för regeringen och som ett tecken på folkpartiets ”parlamentariska isolering”.

Denna typ av beslutssituation förekom i stort sett bara under folkpartiregeringens tid. I några undantagsfall kunde moderater och socialdemokrater enas om en gemensam linje (uppskov,

återremiss) även under mittenregeringarnas tid. När en antikoaalition uppstod i riksdagen fanns i praktiken två möjligheter för regeringspartiets riksdagsgrupp: att ståndaktigt hålla fast vid sin ursprungliga linje och reservera sig i utskottet eller att svälja nederlaget och i tysthet ansluta sig till den nya majoritetslinjen.

Minoritetsregeringarnas strävan att förankra sina förslag tog sig i praktiken många olika uttryck. Kontakterna med de andra partierna kunde ske genom reguljära partiförhandlingar, ibland direkt mellan partiledarna. Detta gällde t ex energipropositionen, det nya flygvapnet B3 LA och förslaget om ny läroplan 1979. Under folkpartiregeringens tid sökte statsministern, folkpartiledaren Ola Ullsten, ha regelbundna partiledarträffar på onsdagsförmiddagarna. Samma system hade tillämpats under Olof Palmes statsministertid under bl a jämviktsriksdagen. Dessa samtal ledde vanligen inte till några bindande överenskommelser mellan partierna utan fungerade mera som en informationskanal till oppositionen om aktuella regeringsförslag, varigenom regeringen kunde få en första reaktion på förslagen.

I de flesta fall skedde kontakterna mellan partierna i riksdagen: gruppledaröverläggningar, gemensamma försammanträden inför utskottets sammanträden eller personliga kontakter mellan partiernas talesmän på ett visst område. I många fall hade statsrådet tidigare varit ledamot av det riksdagsutskott som behandlade de propositioner som kom från hans departement, och då fanns sedan länge etablerade personkontakter, som underlätta- de umgänget mellan regeringsparti och oppositionsparti. I det avseendet var statsråd utan riksdagserfarenhet i en sämre position än kollegorna med många riksdagsår bakom sig. Kontakterna i riksdagen skedde löpande så att man både inför och efter utskottssammanträdena hade överläggningar och sedan stämde av med gruppledningen i riksdagen eller med vederbörande "egna" statsråd, och därefter träffades på nytt.

De gemensamma försammanträdena med de tre borgerliga partiernas utskottsledamöter var under hela perioden 1976–82 en viktig rutin. Där kunde de tre partierna stämma av sina upp-

fattningar och slipa av eventuella skiljaktigheter. Det faktum att man sedan hösten 1976 etablerat ett samarbete inför besluten i utskotten fick betydelse även efter det att trepartiregeringen fallit. Rutinen och personkontakterna fanns kvar, och det låg i alla partiers intresse att inte klippa av denna kanal för samarbete; särskilt viktig var den dock givetvis för ett regeringsparti eller för regeringspartier i minoritet.

Jag har här beskrivit behovet av att förankra regeringens förslag i riksdagen för att därmed trygga en majoritet i omröstningarna. I en beskrivning av samspelet mellan regering och riksdag bör emellertid också betonas regeringens naturliga övertag. Ministerna – och framför allt partiledaren – har oftast en stark ställning i sitt parti och en betydande auktoritet. Man förfogar över en stor och kompetent beredningsapparat i form av kanslihusets personal medan riksdagsgrupperna har betydligt mindre resurser. För ett parti i regeringsställning tas de flesta viktiga initiativ inom regeringskretsen, och det är också där som det tyngsta beslutsunderlaget finns. Beslutanderätten ifråga om högre statliga tjänster och ledamöter i verksstyrelser och statliga nämnder är en annan faktor som bidrar till regeringens auktoritet. Partiledningen och partiets statsråd hade alltså stora möjligheter att sätta press på en tredskande riksdagsgrupp, även om man ibland av psykologiska skäl avstod från att utnyttja den möjligheten.

Det uteslöt inte, att man i de interna regeringsdiskussionerna kunde åberopa "stämningen i riksdagsgruppen" som skäl till varför man inte kunde gå med på krav från de andra regeringspartierna. Om partiledningen hade satt in hela sin auktoritet, hade eventuellt motstånd i riksdagsgruppen säkerligen kunnat elimineras, men man valde att åberopa riksdagsgruppens uppfattning i stället för partiledningens även när partiledningen delade den uppfattningen. De förmodade stämningarna i riksdagsgruppen blev en sorts sköld att hålla upp mot krav som partiledningen av politiska skäl ville avvisa. Detta var särskilt påtagligt under diskussionerna om de s k sparpaketen. Centern var t ex

emot besparingar på matsubventionerna och folkpartiet emot besparingar på u-hjälpen; i båda fallen åberopades ett förmodat motstånd i riksdagsgruppen som skäl att säga nej till dessa tilltänkta besparingar. Under trepartiregeringens tid avvisades också flera långtgående sparförslag från moderaterna med hänvisning till ovissheten om mittenpartiernas riksdagsledamöter var beredda att stödja förslagen i de avgörande omröstningarna.

Redovisningen och förankringen av sparförslagen i riksdagsgrupperna blev en långdragen och arbetssam procedur. Det gällde först att med hjälp av pedagogiskt väl upplagda ekonomiska översikter skapa förståelse för besparingsarbetet i allmänhet. I nästa led gällde det att få fram konkreta förslag till besparingar från de olika kommittéerna/delegationerna. Denna metodik gjorde det med tiden lättare att få riksdagsgrupperna att ställa upp i besparingsarbetet och flera av de konkreta sparförslagen härstammade just därifrån.

Till sist skall framhållas, att kontakterna mellan partiets företrädare i regering och riksdag också speglar det allmänpolitiska läget. Under folkpartiregeringens mest framgångsrika tid – början av 1979 – kunde hela riksdagsgruppen mobiliseras till en lojal och slitstark armé till försvar för regeringens förslag. Under vintern 1980–81 var folkpartiets och regeringens ställning mycket svagare, och då krävdes långt större insatser av parti- och gruppledning för att hindra avvikelser och för att trygga den parlamentariska basen för regeringen. Sedan moderaterna lämnat regeringen i maj 1981, blev uppslutningen bakom mittenregeringen ånyo stark i de båda regeringspartiernas riksdagsgrupper. "Lika barn leka bäst", var ett uttryck som fälldes vid ett av de sällsynta sammanträden, som hölls gemensamt med centerns och folkpartiets riksdagsgrupper.

11 Kampen mot krångel och onödig byråkrati

Daniel Tarschys

En månad före valet 1976 tillkallade den socialdemokratiska regeringen en "arbetsgrupp för översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan". Det var en senkommen reaktion på den byråkratidebatt som för de borgerliga partierna var ett viktigt valtema. Alltför senkommen, skulle det visa sig – i eftervalsanalyserna utpekades byråkratifrågan som en av nederlagets orsaker.

För de borgerliga partierna var det självklart en viktig uppgift att snabbt ta itu med detta problem. Ett antal patruller sändes ut i olika riktningar för att få fatt på den gäckande motståndaren: byråkratiutredningen, decentraliseringsutredningen, statskontrollkommittén, förvaltningsutredningen, delegationen för företagens uppgiftslämnande, m fl. En del resultat av dessa spaningar och av departementens egna inventeringar sammanfördes i propositionen (1978/79:111) om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m m, som redovisade 172 olika avbyråkratiseringsåtgärder. Här upptogs en lång rad förenklingar: förbud upphävdes, beslutskompetens decentraliserades, uppgiftskrav undanröjdes, kontroller avskaffades.

Vad hände? Ja, sex år senare kan åtminstone vissa resultat noteras, t ex följande:

1 Förvaltningen har rationaliserats

Kraven på myndigheternas arbete med "vardagsrationalisering" har skärpts. De senaste åren har de allra flesta ämbetsverk fått sina anslag (i reala termer) minskade med 1 eller 2 procent

årligen. Inom många myndigheter har interna arbetsgrupper tagit itu med förenkling, decentralisering och besparingar.

2 Minskad reglering av kommunerna

Statens detaljreglering av kommunernas verksamhet har inskränkts, t ex i fråga om barntillsynen, socialvården, sjukvården och brandväsendet. Specialdestinerade bidrag har sammanförts till generella. För närvarande sker inom den s k stat-kommungruppen en systematisk genomgång av gällande regleringar i syfte att vidga den kommunala självstyrelsen och minska kostnadstrycket på kommunerna.

3 Bantning av "centralbyråkratin"

I takt med att centralstyrningen inskränks kan också flera stora ämbetsverk minska i omfång. Inom försvaret pågår sedan länge en planmässig minskning av den centrala förvaltningen. Betydande nedskärningar är också på väg inom socialstyrelsen och skolöverstyrelsen. En bantning av riksförsäkringsverket förbereds.

4 Färre beslut i kanslihuset

Inom statsrådsberedningen sker en fortlöpande prövning av möjligheterna att delegera regeringsärenden till lägre instanser. Sedan 1977 har antalet regeringsärenden (exklusive besvärärenden) pressats ned genom att kompetens överförs till centrala myndigheter. Många beslut har också flyttats ut från centrala ämbetsverk till de regionala organen, t ex inom polisen, socialvården, skolväsendet och trafikpolitiken.

5 Bättre service åt allmänheten

Mycket kan göras för att underlätta medborgarnas kontakter med förvaltningen och göra offentlig information mer lättillgänglig. Kanslihuset och flera andra offentliga organ har anställt språkvårdare för att komma till rätta med den krångliga kansli-svenskan. En särskild utbildning av språkkonsulenter har inletts

vid Stockholms universitet. Lokala experiment med utvidgad service gentemot allmänheten har genomförts. En handbok om våra rättigheter och förmåner, *Samhällsguiden*, utkommer snart i sin tredje upplaga. Myndigheternas skyldigheter att hjälpa invandrare med tolkservice har skärpts. Förslag om ökad muntlighet i förvaltningsförfarandet har framlagts av förvaltningsrättsutredningen.

6 Mindre uppgiftskrav gentemot företag, kommuner och enskilda

Genom delegationen för företagens uppgiftslämnande (DEFU) har det skett en rensning av gamla uppgiftskrav och en systematisk bevakning av att det inte tillkommer blanketter som är onödiga eller invecklade. Redan under det första året av sin verksamhet beräknades DEFU spara in 25 miljoner kronor åt företagen genom att hämma myndigheternas nyfikenhet. Även blanketter som riktar sig till allmänheten har förenklats, t ex den senaste folk- och bostadsräkningen. En totalöversyn av statistikproduktionen har inletts.

7 Avbyråkratisering inom särskilda sektorer

Vissa delar av förvaltningen ter sig notoriskt krångliga för medborgarna. Riktade insatser har initierats på sådana områden. Således har interna avbyråkratiseringsutredningar genomförts, bl a inom posten och bostadsstyrelsen. En särskild utredare, professor Dick Ramström, har lagt fram förslag om avbyråkratisering inom högskolan. Vissa objekt har undantagits från byggnadslovsprövning och för andra har prövningen förenklats. Det mest kända resultatet av detta är den s k friggeboden, dvs en stuga om högst 10 kvadratmeter som nu får uppföras utan byggnadslov. Inom vissa förvaltningsområden, t ex tillståndsprövningen för invandrare, har instanskedjan förkortats i syfte att främja en snabbare handläggning.

8 Kommunala antikrångelkampanjer

I åtskilliga kommuner har det gjorts stora ansträngningar att förenkla administrativa rutiner, undanröja onödiga formaliteter och på annat sätt underlätta kommunmedlemmarnas kontakter med den kommunala förvaltningen. I Stockholm har det t ex verkställts en stor byråkratiutredning som undersökt hundratals förenklingsförslag inom olika nämnders områden. En liknande utredning har även genomförts i Göteborg.

*

En hel del har alltså gjorts. Ändå menar nog de flesta att det blev mindre än väntat. Varför kunde man inte göra "rent hus" med byråkratin? Varför togs det inga "radikala grepp"?

För att besvara den frågan måste man nog se närmare på de underliggande problemen. Krångel är ett rymligt begrepp. Många borgerliga politiker och väljare hade med säkerhet en alltför enkelspårig och optimistisk föreställning om vad som skulle kunna göras på detta område. Därav följer många besvikelser – men också nya erfarenheter.

Byråkratikritiken är lika mångfasetterad och vittomfattande som byråkratin själv. Den pendlar mellan små och stora perspektiv, mellan höga och låga principer. Den drämmer mot både sak och person, mot paragraferna likaväl som mot deras enskilda uttolkare. Ofta är den påtagligt vilsen och förlorar sig i makens korridorer. Från medborgarens horisont är det inte bara marknaden som styrs av anonyma krafter utan också de offentliga institutionerna. Åtskilligt i byråkratikritiken speglar grupp-motsättningar och kunskapsklyftor – människor i "det praktiska livet" har svårt att förstå vad pappersvändarna egentligen håller på med och betraktar dem därför gärna som onyttiga drönare. Men kritiken eldas också av rättspatos och sårad rättskänsla. Många känner sig kränkta och stukade av sina möten med överheten. Ännu fler, nästan alla, känner då och då vanmakt inför alla de formaliteter och allt det krångel som ständigt återkommer i umgänget med stora administrativa apparater.

I den mer systematiska byråkratidebatten kan man urskilja tre

huvudteman. Det första gäller själva *volymtillväxten* eller byråkratiseringen av samhället. Under lång tid har vi ju haft en expansion på två olika ledder. Dels har den offentliga sektorn vuxit kraftigt på bekostnad av den privata sektorn och hushållssektorn. Dels har det inom både den offentliga och privata sektorn skett en kraftig tillväxt av det administrativa arbetet. Det har tillkommit en mängd nya funktioner som ingen tidigare hört talas om, och av dem har de allra flesta hamnat vid skrivborden. Den här allmänna kontoriseringen av samhället diskuteras en hel del, inte minst på vad som återstår av verkstadsgolvet. Och de frågor som ställs är evigt desamma: vad gör de egentligen därborta på förvaltningen? varför är de så många? kunde det inte räcka med hälften?

Det andra huvudtemat i debatten om byråkratin gäller *den demokratiska* styrningen. Våra grundlagar fastslår mycket bestämt att den offentliga makten utgår från folket och förverkligas genom parlamentarism och kommunal självstyrelse. Men det finns också en underström av tvivel om hur det egentligen förhåller sig med den saken. "Förr styrde ämbetsmännen i kungens namn", sägs det, "nu styr de i stället i folkets namn." Med förvaltningens tillväxt har allt fler viktiga beslut hamnat långt ifrån de politiska församlingarna, och ofta ligger det tankearbete och den kunskapsuppbyggnad som styr policyutvecklingen mer eller mindre i händerna på specialisterna i förvaltningen. Därför finns det skäl att – precis som den norska maktutredningen har gjort på ett mycket intressant sätt – ställa frågan om vi håller på att få en offentlig sektor utan politisk kontroll, en statlig och kommunal förvaltning som i det stora hela drivs framåt av tjänstemännen och där de politiskt förtroendevalda har reducerats till ett slags defensiva granskare.

Ett tredje huvudtema i debatten gäller *byråkratin och den enskilde*. Direkt och indirekt ställer medborgarna en alldeles väldig massa krav på förvaltningen. Det politiska maskineriet sållar bland de här kraven och omformar en del av dessa till regler, till påbud, till bidrag, till åtgärder och till organisatoriska

system som på skilda sätt skall verka för att kraven uppfylls. Alla de myndigheter vi har förvaltar en mängd sådana krav, som i någon mer eller mindre avlägsen forntid har lett till politiska beslut. I bästa fall uppfattas dessa krav ännu som angelägna, men vissa av dem kan ha mist sin aktualitet. Hur mycket av sådana förstenade ambitioner som finns inbyggda i våra ämbetsverk är svårt att säga, men det ligger i förvaltningens natur att den i ganska stor utsträckning hanterar *petrifierad politik*. I myndighetsstrukturen och i lagstiftningen finns avlagringar av politiska ambitioner från många tidsskeden, och om dessa ambitioner är motstridiga — vilket de ofta är — är det ingalunda säkert att man vid det tillfälle när nya mål har tillfogats också har haft den intellektuella kraften och det politiska modet att reda ut alla de målkonflikter som uppstår när det ena handlingsprogrammet staplas på det andra. Än mindre att lösa dessa konflikter.

Det här leder ofelbart till en del svårigheter. Ett ämbetsverk, säg naturvårdsverket, har ett visst materiellt huvudmål: det skall värna om den fysiska miljön, hålla uppsikt över de många risker som hotar naturen, skydda, granska, kontrollera och främja. Men till detta materiella huvudmål knyter sig också en rad procedurmässiga mål eller, om man så vill, restriktioner: det skall finnas ett tillfredsställande beslutsunderlag, berörda parter skall ha rätt att yttra sig, det skall finnas besvärsrätt, objektivitet och likformighet skall eftersträvas, de samhällsekonomiska kostnaderna skall hållas nere, etc. Till allt detta kommer så krav på att allt skall vara enkelt, billigt och lättbegripligt. Att samtidigt nå alla dessa syften stöter ofta på patrull. Försöker man maximera ett visst värde kommer de andra oundvikligen på mellanhand.

Vid strävanden att avbyråkratisera och förenkla i den offentliga sektorn kommer sådana här målkonflikter oundvikligen i dagen. När man borrar i berget för att baxa bort någon osedvanligt oformlig lagstiftning eller någon statistik som de flesta uppfattar som onödigt eller rentav något litet ämbetsverk som överlevt sig självt kolliderar man snart med avlagringar från olika tider: ibland ambitioner som fortfarande är viktiga och som fort-

farande värnas av idoga intressegrupper, ibland ambitioner som visserligen varit viktiga men som inte längre ter sig lika angelägna. Ibland får provborrningarna avbrytas, men inte sällan ger de resultat. En viktig förutsättning för framgång är att berörda parter enas om att den marginella ytterligare måluppfyllelse som kan nås genom en stor dos extra krångel inte är så mycket att stå efter.

Men helt utan friktioner går det sällan att komma någon vart. På ett principiellt plan är "avbyråkratisering" ett mål som de flesta människor gillar. Det är i själva verket rätt svårt att hitta några motståndare till tanken att samhället i allmänhet och den offentliga sektorn i synnerhet borde bli enklare och mer genomskinlig, att ärenden borde handläggas snabbare, att rutiner borde vara mer flexibla och det offentliga språket mera jordnära och begripligt. Men när man går från det abstrakta till det konkreta, till handfasta åtgärder för att minska krånglet i de enskilda medborgarnas kontakter med myndigheterna, dyker det väldigt snart fram motståndare ur alla hörn. Det allmänna krånglet har inga försvarare, men det enskilda specifika krånglet har för det mesta en hel hord av ivriga tillskyndare. Och det här är naturligtvis en reflex av att samhället är alldeles sprängfyllt med krafter som genererar byråkrati och byråkratisering.

En rätt vanlig föreställning går ut på att byråkratiska regler uppstår i ett oheligt samspel mellan förbuds- och regleringsglada politiker å ena sidan och fyrkantiga teknokrater å den andra, tjänstemän som ser krånglet antingen som ett självändamål eller som en lämplig metod att skapa sysselsättning och öppna nya karriärvägar. Denna bild av byråkratiseringens orsaker har på senare år fått ett slags vetenskaplig överbyggnad i en del ekonomisk litteratur, särskilt inom den s k public choice-skolan. Även om den rymmer vissa korn av sanning tror jag att den väsentligen träffar fel. Framför allt undanskymmer den det förhållandet att det nästan alltid finns ett starkt, ja ibland ett nästan lidelsefullt engagemang bakom de åtgärder som bidrar till ökad byråkrati. Samhället är fullt av människor som med stort patos och

allvar driver krav på olika slags åtgärder från statens och kommunernas sida. I hela den störtflod av förslag som väller in över statsmakterna från allmänheten, intresseorganisationerna, myndigheterna och enskilda debattörer och forskare, är ju den normala utgångspunkten att någonting är viktigare än allt annat, att det verkligen är på tiden att man tacklar ett länge försummat problem eller prövar en tidigare okänd eller oprövad lösning. Det pris i form av ökad byråkrati – administrativa hanteringskostnader, krångel för enskilda personer etc – som förslaget medför tillmås sällan någon större betydelse om det ens uppmärksammas. Ofta föreställer man sig att det hela enkelt och smidigt skall kunna hanteras av den apparat som redan existerar. Vad som överväger är de *materiella* målen; administrativa kostnader framstår som försumbara.

Och visst är de vanligen försumbara. De flesta enskilda åtgärder som den offentliga sektorn hanterar kräver ganska små administrativa insatser, om man ser dem var och en för sig. Men problemet är ju att dessa instanser ackumuleras. När alla reformer lagras på varandra växer krånglet ofta till betydande proportioner, särskilt om riksdag och regering successivt bygger ut lagstiftningen på ett och samma område utan att ta ett s k samlat grepp. Vad som blir tyngande är den totala massan, precis som det är den totala massan av offentliga utgifter som adderar upp till det skattetryck som alla kvider över.

Vad det till sist handlar om är alltså ett slags bieffekternas tyranni. Förbud, kontroller och regleringar skapas inte på pin kiv; de tillkommer därför att man i lagstiftningen och annan politik bedömer dem som nödvändiga för att främja vissa materiella syften. För den enskilde är dock dessa syften ofta höljda i dunkel. Han/hon anar inte varför alla dessa blanketter, intyg, stämplor och remisser skall vara nödvändiga, varför det skall ta så fruktansvärt lång tid att få ett enkelt besked från en offentlig myndighet och varför han/hon ständigt skall stånga pannan blodig mot alla dessa kitsliga och rigida bestämmelser. De tjänstemän som hanterar olika regelsystem är ofta ganska ensamma om

att ha överblick över alla de olika överväganden som tvingat fram skilda särbestämmelser och som därmed blockerar vägen för en radikal avbyråkratisering. Därför kastas de ofta in i uppgiften att inför de pigga "avbyråkratiserarna" förklara varför till synes snabba alexanderhugg inte är så lätta att genomföra.

I en karaktäristisk avbyråkratiseringssituation är det de specialiserade tjänstemännen som vet var hindren finns. Bakom dem hörs vanligen en hel kör av stämmor som förkunnar att det bestående regelverket på inga villkors vis får rubbas. Ofta är det intresseorganisationer eller politiska företrädare för olika intressen som hör av sig. En annan vanlig stödtrupp är fotfolket inom olika förvaltningsområden.

En erfarenhet från de senaste årens arbete med avbyråkratisering är att det inom olika sektorer ganska lätt bildas allianser mellan tjänstemän på olika nivåer. Både staten och kommunerna rymmer helt olika attityder. Vissa delar av statsapparaten och vissa delar av den kommunala apparaten går med liv och lust in för att rensa bland regler och bestämmelser och påbud, medan andra delar av samma komplex jobbar hårt på att öka och vidmakthålla de regler som finns. Lokala socialförvaltningar vill t ex mycket gärna att socialdepartementet och socialstyrelsen utfärdar detaljerade regler i olika frågor, vilket är användbart inte minst i den lokala konkurrensen om offentliga resurser. Men de kommunala drätselkontoren och kommunernas centrala kanslier tycker av precis samma anledning att det är besvärligt med alltför mycket påbud uppifrån och kräver genom kommunförbundet och längs andra kanaler kraftfulla insatser för avbyråkratisering. På regeringsnivå finns precis samma motsättning mellan fackdepartement som i stor utsträckning är lyhörda inför intressegruppernas och de lokala tjänstemännens efterfrågan på ytterligare reglering å ena sidan och å den andra budgetdepartementet m fl som mer sympatiserar med kraven på avreglering och avbyråkratisering.

Det här handlar självfallet om skillnader i ambitioner. Bibliotekarierna har av naturliga skäl en hög ambition i sitt arbete och

vill gärna ha en bibliotekslag som stöd för detta. Skolfolket vill ha regler som säger att kommunerna måste satsa ordentligt på utbildningen. I andra sammanhang vänder sig kraven inte mot offentliga finansiärer utan mot enskilda. Ett ständigt nummer i byråkratidebatten är t ex det väldiga "byggkrångel" som uppstått genom planlagstiftning, byggnormer och liknande. Men ser man närmare på detta regelsystem visar det sig snart att det sönderfaller i olika slags krav som ställs på byggandet. Handikapporganisationerna slår vakt om tillgängligheten, brandcheferna vill ha bättre brandsäkerhet, renhållningsarbetarna har synpunkter på soprummen osv. En mängd dokument som krävs för bygglov har att göra med de närboendes och kommunens intressen. Summan av alla dessa önskemål blir ett invecklat regelsystem och höga boendekostnader.

Nästan allt krångel som finns i byråkratin har alltså i och för sig någon hedervärd förklaring. Krånglet är ett pris man betalar för att främja ett syfte som de flesta kan vara överens om. Men frågan är då hur höga kostnader vi kan acceptera och var priset har blivit för högt. I avbyråkratiseringsarbetet ingår ett systematiskt ifrågasättande och en systematisk omprövning av alla de goda avsikter som ligger bakom de komplicerade och dyrbara regelsystemen. Man måste helt enkelt ställa frågan hur högt ambitionerna skall skruvas upp och vilka psykiska och ekonomiska uppoffringar vi kan kräva av allmänheten för att nå olika politiska mål. Och ofta kan man då konstatera att intressegruppernas iver och den professionella perfektionismen hos de närmast ansvariga har gått litet väl långt, att man mycket väl skulle kunna nöja sig med enklare och mer anspråkslösa system.

*

Jag har hittills behandlat den avvägning som måste ske mot olika materiella mål som de politiska församlingarna och myndigheterna vill främja. Men det finns också en rad allmänna förvaltningsprinciper och grunddrag i förvaltningsorganisationen som lätt kommer i motsättning till kraven på enkelhet och

snabbhet. När vi i förvaltningsutredningen för några år sedan undersökte sådana målkonflikter identifierade vi nio olika orsaker till krångel i förvaltningen. Låt mig kort sammanfatta dessa punkter som utvecklas närmare i skriften *Krångla lagom* (Liber, 1978).

1 Den första orsaken ligger inbakad i själva den *successiva metoden för samhällsförändring*. Regelsystemet förändras hela tiden och den ena reformen staplas på den andra. Det leder lätt till att en och samma fråga påverkas av många olika författningar och många olika myndigheter. Lagstiftningen blir ett lapptäcke och överblicken går förlorad. Vi hade för några år sedan 60 olika former av stöd till företagen som införts vid skilda tidpunkter; numera finns det till och med ett stöd som skall hjälpa de mindre företagen att hitta rätt i stödfloran. På många andra områden trängs också lagarna med varandra. En fritidshusägare som skall ordna sin vattentillförsel har att ta hänsyn till fem olika lagkomplex och föreskrifter från sex olika myndigheter.

2 En näraliggande andra orsak till krångel är den starka *specialisering* som skett inom förvaltningen. Den enskilde vet ofta inte vart han/hon skall vända sig. I många frågor är flera myndigheter inblandade, och då krävs det remisser eller samråd eller andra former av kontakter. Ju mer förvaltningen specialiseras desto större blir behoven av samordning. Ibland kommer de specialiserade myndigheterna på konfliktkurs. Ett legendarisk exempel var t ex när livsmedelsverket krävde att temperaturen i ett slakterikylrum av hygieniska skäl inte fick vara högre än åttio grader medan arbetarskyddsstyrelsen av arbetsmiljöskäl krävde att den skulle vara minst 12 grader.

3 En tredje orsak ligger i ansträngningarna att göra förmåner och pålagor så *träffsäkra* som möjligt. På de flesta områden har ju politiken starkt selektiva inslag – det anges noga vilka villkor som skall vara uppfyllda för att ett visst tillstånd skall kunna ges en viss förmån utgå eller en viss avgift tas ut. Därmed behövs det också en administrativ apparat som kan ringa in målgrupperna och kontrollera att avsikterna förverkligas.

4 Många reformer går ut på att öka den enskildes *valfrihet*. För några år sedan införde vi t ex en möjlighet för föräldrarna att spara delar av sin föräldraledighet till dess barnet börjar skolan. Det var en reform som visade sig oerhört svår att hantera från administrativ synpunkt. Föräldrar håller sig ju inte stilla utan skiljer sig och gifter om sig och flyttar in och ut. Att hålla reda på alla dessa rörelser krävde enligt riks försäkringsverkets beräkningar omkring 500 årsarbetskrafter, vilket ingen nog hade anat när valfrihetsreformen genomfördes under glada fanfarer och trumpetstötar.

5 En femte orsak till krångel av kravet på *skydd mot missbruk*. Med det skattetryck som för närvarande råder finns det självfallet starka frestelser att på olika sätt undandra sig sina förpliktelser, och därmed öka behovet av kontroll och övervakning. En mängd olika myndigheter måste också var och en på sitt område inspektera att företag och enskilda lever upp till de krav som ställs, och den totala kontrollvolymen kan därmed bli mycket omfattande.

6 Även skyddet av *rättssäkerheten* leder ofta till krångel. Den i Sverige mycket vidsträckt besvärsrätten leder till tidsutdräkt och osäkerhet. En mängd rättsgarantier som finns inbyggda i förvaltningsprocessen, t ex kommunikationsprincipen och andra krav på ett fullödigt underlag, leder till att handläggningen drar ut på tiden.

7 En sjunde orsak till krångel är de långt drivna kraven på *enhetlighet och likformighet* i rättstillämpningen. Ju viktigare man anser det vara att ärenden behandlas lika i alla delar av landet, desto svårare blir det att decentralisera beslutanderätt och skapa smidiga, enkla och snabba beslutsformer.

8 En åttonde orsak är förvaltningens och de politiska organens stora aptit på ett *detaljerat beslutsunderlag*. En stor del av det administrativa arbetet går ju ut på att inom och utanför förvaltningen samla in statistiska uppgifter. Bland de uppgifts-krav som företag och kommuner klagat över syftar en stor del till att förse myndigheterna med beslutsunderlag. En hel del

antikrångelinsatser har gått ut på att undersöka hur detta material används och vilka möjligheter det finns att inskränka den tidskrävande insamlingen av aktuella uppgifter.

9 En sista punkt i förvaltningsutredningens lista kallas *tillämpningskrångel*. Under den rubriken samlade vi exempel på övernitisk myndighetsutövning, på alltför rigid regeltillämpning och på alltför entusiastisk implementering av de relativt vaga och allmänt hållna mål som fastställs av riksdag och regering: kronofogden som envist driver in en krona från en gäldenär, åklagaren som åtar sig den värnpliktige för att han tagit två smörklickar i stället för en, osv. Sådana insatser kan mycket väl ha stöd i lagen men innebär ändå att lagstiftningens syfte förfelas och att känslan av kitslighet och översitteri från myndigheternas sida blir allt starkare.

*

Vilka är då lärdomarna av de sex årens attacker mot krångel och onödig byråkrati? Jag vill framför allt dra följande fyra slutsatser:

Regeringen måste ta kommandot om det skall bli några resultat

Knappast någon avbyråkratisering kan genomdrivas utan intressekonflikter. Nästan överallt kolliderar förenklingssträvandena med starka krafter som kan förklara och försvara det rådande krånglet. För en framgångsrik kampanj mot onödig byråkrati krävs därför ett starkt politiskt tryck och en beredskap att ge byråkratiseringen hög prioritet i jämförelse med andra angelägena mål. Fackdepartement och fackorgan inom stat och kommun har stora förutsättningar att medverka i ett sådant förenklingsarbete, men de gör det knappast av egen kraft om de inte sätts under betydande press från de politiska organen. De största effekterna nådde vi enligt min uppfattning när antibyråkratiarbetet leddes från statsrådsberedningen med Jan Stephansson som entusiastisk pådrivare.

Den bästa arbetsformen är korta, kraftfulla kampanjer

Avkrånglingsarbetet får inte stelna. Därför är det ingen bra idé att rigga upp en permanent antibyråkrati-byråkrati. Mycket bättre är att sätta in målinriktade och tidsbegränsade insatser. Olika organisationsformer och arbetsmetoder bör prövas. På byråkratiproblemen biter nämligen inga helhetslösningar eller "samlade grepp".

Avbyråkratisering är ett sisyfosarbete . . .

Medan man rensar i paragrafdjungeln på ett ställe växer sig snårskogen allt tätare på många andra. Även med betydande insatser är det hart när omöjligt att hålla de "krångelgenererande" krafterna i schack. Det finns heller inga enkla genvägar till snabba resultat. I stället måste man mödosamt gå igenom fråga efter fråga och väga de olika intressen som är orsaken till en tung och otymplig administration mot det krångel som de valda lösningarna för med sig. I de allra flesta fall handlar det inte om att ompröva de fastställda målen utan att skruva ner de ambitioner och dämpa den professionella perfektionism som lett till en alltför omständlig hantering.

. . . men ett helt nödvändigt sisyfosarbete

De begränsade resultaten är ingen anledning att ge tappt. Vill man rida spärr mot en genomreglerad tillvaro är det tvärtom nödvändigt att fortsätta en idog bevakning av nya pigga projekt och en envis uppreisning av krånglerierna i gamla stelnade regelsystem. För gör vi inte vad vi kan för att skapa luft och ljus i den offentliga sektorn, hamnar vi oundvikligen i ett samhälle som blir ogenomskinligt, opåverkbart och ojämnt.

12 Borgerligheten och marginalskattefrågan

Bengt Westerberg

Bakgrund

Marginalskattefrågan spelade en viktig roll i den politiska debatten under första hälften av 70-talet. Genom successiva skatteomläggningar och avsaknaden av ett inflationsskydd i skatteskalan skärptes marginalskatteerna kraftigt för vanliga löntagare.

Efter regeringsskiftet 1976 väntade sig många att marginalskatteerna skulle sänkas. Under den första borgerliga mandatperioden hände emellertid inte särskilt mycket. Viktigast var inflationsskyddet av skatteskalan som infördes på hösten 1977. De blygsamma sänkningar av de statliga marginalskatteerna som genomfördes åts snabbt upp av kommunalskattehöjningar.

Varför gjorde regeringen inte mer? Det berodde framför allt på att regeringspartierna inte var överens om behovet av sänkta marginalsatker. Centern hade en annan uppfattning än folkpartiet och moderaterna. Centern hade i motsats till de andra koalitionspartierna i sitt valprogram 1976 inte något krav på sänkta marginalsatker.

Omedelbart efter regeringsskiftet fick 1972 års skatteutredning nya direktiv av dåvarande budgetministern Ingemar Mundebo. Den skulle bl a lägga fram förslag om sänkta marginalsatker. När resultatet (översyn av skattesystemet, SOU 1977:91) presenterades något år senare var det emellertid inte särskilt långtgående. Centerns representant Alvar Andersson hade lyckats hålla tillbaka folkpartisternas och moderaternas reformiver.

Som exempel kan nämnas att marginalsatken, när den av

utredningen föreslagna sänkningen var fullt genomförd, redan vid en inkomst på drygt 58 000 kronor i 1983 års penningvärde skulle överstiga 50 procent (vid 30 procents kommunalskatt) och att inga som helst skattesänkningar föreslogs ovanför vad som senare kommit att kallas "brytpunkten" (16 basenheter = 116 800 kronor 1983).

Trots att förslaget således var tämligen blygsamt visade det sig inte möjligt att få centern med på dess genomförande under de närmaste åren.

Förspel

Frånvaron av förslag ledde till ett växande missnöje i folkpartiet och moderata samlingspartiet. Inom bägge dessa partier ansågs det politiskt omöjligt att regera ytterligare en mandatperiod utan att det hände något ordentligt i fråga om marginalskatteerna.

Denna känsla förstärktes av att socialdemokraterna började visa förståelse för tanken att sänka marginalskatteerna. Visserligen innebar deras konkreta förslag i riksdagen ännu hösten 1980 skärpta marginalsatser för tjänstemän och högre inkomsttagare. Men sommaren 1980 hade de presenterat ett skattematerial där ett system med kraftigt sänkta marginalsatser för de flesta skisserades.

Under hösten 1980 ökade folkpartiet och moderaterna trycket på centern. I brev och anföranden återkom man allt oftare till hur nödvändigt det var att genomföra en rejäl marginalskatteform. Som exempel kan nämnas ett brev från Gösta Bohman till några regeringskollegor i november 1980, där han föreslog en skatteomläggning som skulle "sikta till att begränsa marginalsatserna för de stora industriarbetar- och tjänstemannagrupperna till högst 50 procent".

I ett tal den 17 december 1980 föreslog folkpartiledaren Ola Ullsten en "historisk kompromiss" i skattefrågan. I sak framförde han samma förslag som Bohman. Och sedan sade han i formfrågan:

”Debatten om skattesystemet har gått i baklås. Alla är medvetna om de stora problemen. Men diskussionen förs utifrån låsta positioner. Det handlar till stor del om tekniska konstruktioner och om indextal. Är det inte snart dags att vi sätter oss ner och gör upp om skatterna? Behöver vi inte en ”historisk kompromiss” i stället för den eviga trätan?”

I januari 1981 presenterade regeringen en svag statsbudget. Medveten om det utlovade man i budgetpropositionen att den skulle kompletteras senare under våren. Men det hjälpte inte. Budgetpropositionen utlöse en betydande valutaspekulation och riksbanken tvingades höja diskontot från 10 till 12 procent.

Pressen på regeringen att komma med något alldeles extra ökade. Och pressen från folkpartiet och moderaterna mot centern att ett regeringsutspel bli skulle innehålla en marginalskattereform ökade också. Samtidigt var tiden knapp. Det ansågs att ett regeringsprogram måste läggas fram före den 4 februari, då riksdagen skulle ha en allmänpolitisk debatt.

I sin skattemotion i januari framförde socialdemokraterna för första gången rådslagsmaterialets tankar som sitt officiella program. Bli hette det att ”ett rimligt mål bör vara att marginalskatterna i de vanligaste inkomstskikten för heltidsarbetande löntagare sätts till cirka 50 procent samtidigt som man kraftigt begränsar möjligheterna att utnyttja avdragen för att komma ifrån skatt”.

Dramatik

Den 2 och 3 februari blev dramatiska dagar för trepartiregeringen. Söndagen den 1 februari hade en grupp i vilken jag själv ingick utarbetat ett förslag till handlingsprogram för regeringen. Förslaget innehöll bli en rejäl marginalskattereform. Hela dagen och kvällen den 2 februari ägnades åt att diskutera handlingsprogrammet och särskilt marginalskattereformen. Thorbjörn Fälldin visade mycket liten förståelse för folkpartiets och moderaternas krav. När vi skildes sent på kvällen var stämning-

en dålig. Flera av oss var övertygade om att regeringen skulle spricka.

Men Fälldin svängde dagen därpå. Efter nya förhandlingar, huvudsakligen bara mellan partiledarna, nådde man fram till en uppgörelse sent på eftermiddagen den 3 februari. På kvällen höll regeringen en improviserad presskonferens där förslaget presenterades.

Det redovisades bara i sina huvuddrag, men det stod klart att det gick betydligt längre än vad t ex 1972 års skatteutredning hade gjort. I ett konkret räkneexempel som tagits fram för att underlätta den interna regeringsdiskussionen hade marginalskatterna sänkts till 50 procent upp till 18 basenheter (131 400 kronor 1983) och marginalskattetaket med tio procentenheter till högst 75 procent.

Vad var det som till sist fick centern att ge med sig? Jag skulle tro att två faktorer spelade in. Den ena var naturligtvis ambitionen att hålla ihop trepartiregeringen. Den första trepartiregeringen hade spruckit, och det kunde bli svårt, inte minst för centern, att opinionsmässigt klara ett sammanbrott till. Den andra faktorn var att centern kände sig pressat från två håll. Så länge de visste att de var på samma linje i skattefrågan som socialdemokraterna gick det att hålla stånd mot folkpartiet och moderaterna. Men nu såg det ut som om dessa tre partier hade hamnat på samma linje. Att framstå som ensam motståndare till en marginalskattereform var alltför politiskt riskabelt. Men det var utan någon riktig entusiasm som centern gick med på förslaget.

(s)-kritik

I regeringskommunikén utlovades överläggningar med arbetsmarknadens parter och socialdemokraterna. TCO, SACO/SR, PTK och SAF var positiva till förslaget. LO tackade nej till överläggningar men hade tidigare markerat att de inte ansåg marginalskattereformen särskilt angelägen. (Vid överläggningar

med regeringen hösten 1980 föreslog de t o m skärpta marginal-skatter!)

Socialdemokraterna var starkt kritiska mot regeringens förslag såsom det framtonade i kommunikén den 3 februari men avvisade inte tanken på en bred uppgörelse.

Om turerna våren 1981 har det skrivits en hel del redan. Det finns ingen anledning att repetera det i detalj. Den 26 mars var regeringen klar med ett konkret "bud" till socialdemokraterna. Det var på flera punkter tillrättalagt för att tillmötesgå socialdemokratiska intressen. Den 1 april svarade socialdemokraterna. Linjen var, trots budets utformning, densamma som tidigare: en massiv kritik av de konkreta förslagen men viss öppenhet för fortsatta diskussioner. Socialdemokraterna och särskilt LO satte under april dock in ett tungt artilleri mot framför allt centern för att spräcka regeringsförslaget.

Redan i sin kommentar den 1 april hävdade Kjell-Olof Feldt att centern nog inte förstått vad de gått med på. LO lät göra beräkningar av hur skattereformen skulle slå mot jordbrukare och distribuerade (om jag är rätt underrättad) dessa till centerdistrikten. I LOs pressmeddelande hette det bl a: "Jordbrukarna får praktiskt taget ingen skattelättnad alls. De får dela på 0,16 procent av skatteminskningen. 85 procent av dem får högst tre kronor i månaden i skattesänkning." Och Gunnar Nilsson skrädde inte orden. Förslaget var enligt hans mening "det grövsta en svensk regering har utsatt vanliga löntagare för".

Trots en ganska skarp reaktion från socialdemokratisk sida visade Thorbjörn Fälldin fortsatt öppenhet. I ett uttalande den 1 april sade han bl a att "det finns ett betydande mått av samstämmighet mellan regeringen och oppositionen i skattefrågan. Regeringen är självfallet beredd att göra vissa ändringar i sitt tidigare bud, om det kan bana väg för större politiskt samförstånd".

Centerpartiet var klart stört av den socialdemokratiska kritiken. Jag tror knappast att det någonsin egentligen var berett att gå längre än vad det kunde få med socialdemokraterna på. Socialdemokraternas medverkan var i så fall ett villkor för att det

över huvud taget skulle bli någon skattereform. Under alla förhållanden skulle en reform utan deras medverkan ha avvikit ganska mycket från den skiss trepartiregeringen lade fram. Jag återkommer till detta.

Ett exempel på den oro som fanns inom centern kan nämnas. I regeringskommunikén av den 3 februari fanns en passus som Thorbjörn Fälldin och Gösta Bohman kompromissat fram:

”Vid finansieringen av omläggningen av marginalskatten kan övervägas att införa ett lagfäst sparande för att – om så befinns nödvändigt – begränsa den frigjorda köpkraften.”

Ingen begrep riktigt innebörden i passusen förrän Fälldin i mitten av april uppdrog åt budgetdepartementet att utarbeta ett förslag till hur den skatteminskning som marginalskattereformen skulle ge för 1982 kunde ”frysas” genom ett tvångssparande. Ett sådant förslag utarbetades. Men i promemorian framhölls också en rad problem, bl a detta:

”Om det är politiskt svårt att hantera krontalseffekterna av en skattelättnad år 1982, vad är det då som säger att det blir politiskt lättare att genomföra en ”utdelning” från staten år 1985 till personer som år 1982 hade höga inkomster?”

Vice partiledaren Olof Johansson förklarade att centerns tanke var att pengarna skulle frysas tills ett system med utgiftsskatt införts! Detta skulle knappast ske under 80-talet (om ens någonsin).

Folkpartiet

Centerns agerande under våren 1981 var kanske inte särskilt överraskande med hänsyn till deras förflutna i marginalskattefrågan. Däremot fanns det säkert många som med viss förvåning följde folkpartiets turer under samma period. Folkpartiet och dess partiledare hade i mycket hög grad medverkat till att trepartiregeringen över huvud taget lagt fram något förslag i skattefrågan. Innebar partiets ställningstaganden under våren att man övergav sin ursprungliga uppfattning?

Ullstens maning om en "historisk kompromiss" hade av de flesta uppfattats som en maning i första hand till socialdemokraterna att avstå från att i alla lägen bara slå på regeringen. Men under februari–mars visade det sig att folkpartiet var berett till betydande jämkningar i sina ståndpunkter för att nå en uppgörelse. I den interna debatten drevs denna uppfattning särskilt hårt av några enskilda riksdagsmän, främst Björn Molin, Gabriel Romanus och Daniel Tarschys, samt av samordningskansliets chef Bert Levin.

I en PM från den 16 mars angav Levin tre skäl för att seriöst eftersträva en uppgörelse med socialdemokraterna:

- reformens kortsiktiga fördelningspolitiska effekter,
- önskemålet att garantera reformens fullföljande även efter ett regeringsskifte,
- önskemålet att få LO att acceptera reformen.

Parallellt med skattediskussionerna fördes också samtal inom regeringspartierna om ytterligare nedskärningar i statsutgifterna. Folkpartiets riksdagsgrupp var beredd att acceptera sådana, men det upplevdes som ett stort politiskt problem att klara en debatt med socialdemokraterna om detta, samtidigt med en konfrontation i skattefrågan.

Socialdemokraternas sakligt sett viktigaste krav gällde att en avdragsreform skulle genomföras samtidigt och samordnat med en marginalskattereform. Det var framför allt på denna punkt folkpartiets agerande kom att få stor betydelse.

Avdragsfrågan

Avdragsdebatten hade pågått en längre tid. I huvudsak hade den förts mellan socialdemokrater å ena sidan och borgerliga å den andra. Socialdemokraterna hade hävdats att avdragsrätten borde begränsas, t ex genom någon form av tak för hur stora ränteutgifter som skulle få dras av. I det tidigare nämnda råd-

slagsmaterialet presenterades en ny modell som inspirerats av den tidigare norske planeringsministern Per Kleppe. I den sattes inget tak för avdragen, men deras skattemässiga värde begränsades.

De borgerliga partierna försvarade i det längsta avdragsrätten mot de socialdemokratiska attackerna. På frågor från Sveriges Villaägarförbund hade man t ex i valrörelsen 1979 lovat att den skulle behållas i full utsträckning.

Samma löfte upprepades i 1979 års regeringsförklaring.

Samtidigt var man inte heller inom de borgerliga partierna okänslig för de effekter som den fulla avdragsrätten för gäldräntor kunde få i kombination med ett reall realisationsvinstskattesystem för t ex fastigheter. Det kunde många gånger ge fastighetsägare mycket stora skattefria vinster vid försäljning.

Problemet uppmärksammades i budgetpropositionen 1980, där Ingemar Mundebo aviserade en skärpt realisationsvinstskatt för fastigheter. När förslaget på hösten samma år presenterades i en proposition signerad av Mundebos efterträdare Rolf Wirtén ställdes direkt en begränsning i avdragsrätten mot en skärpning av realisationsvinstskatten. I dagsläget borde man, konstaterade Wirtén, utgå från att avdragsrätten för ränta på fastighetslån hålls intakt. Mot den bakgrunden förordade han således skärpt reaskatt.

På sommaren 1980 tillkallades en särskild kommitté med uppdrag att studera underskottsavdragens utveckling och orsaker samt att föreslå åtgärder för att begränsa ett otillbörligt utnyttjande av dem. I direktiven undantogs räntor som hänförde sig till fastigheter. Den frågan fick prövas i ett större bostadspolitiskt sammanhang.

Regeringens – och folkpartiets – tanke var alltså, fram till i början av 1981, att låta saken ha sin gång. Avdragsproblemen fick tas upp i sinom tid när det fanns ett ordentligt underlag att utgå från.

I regeringskommunikén den 3 februari 1981 berördes underskottsavdragen något. Regeringen redovisade vissa åtgärder

som vidtagits, bl a de här nämnda. Den upprepade att en utredning skulle tillkallas för att se över statens samlade bostadssubventionspolitik. Och till sist underströk regeringen att "de stöande effekter som ränteavdragen i vissa fall kan få sammanhänger med höga marginalsattekter och hög inflationstakt". Marginalsattekterreformen skulle därför "ses som ett led också i ansträngningarna att minska ränteavdragens omfattning och tillväxt".

Under överläggningarna mellan regeringen och socialdemokraterna i februari–mars vidhöll socialdemokraterna sitt krav på samtidighet och samordning. I den offentliga debatten fick de ett starkt stöd på bl a Dagens Nyheters ledarsida. Den 21 mars avslutade chefredaktören Svante Nycander en ledare med orden:

"Ingen förnekar i dag de orättvisor och ekonomiska skador som följer av nuvarande avdragsregler. Socialdemokraterna gör rätt när de kräver en avdragsreform i utbyte mot marginalsattektersänkningen."

Folkpartiets riksdagsgrupp var mycket lyhörd för socialdemokraternas krav, i betydligt större utsträckning än vad Ola Ullsten och Rolf Wirtén hade anat. Till det bidrog både att man var besvärad av avdragsdebatten i sak (och känslig för vad t ex DN skrev i ämnet) och att man verkligen önskade den "historiska kompromiss" i skattefrågan som Ola Ullsten talar om i december.

Jag skall gärna erkänna att jag tillhörde de tveksamma. Jag ansåg det angeläget att snabbt påbörja den marginalsattekterreform man nu äntligen tycktes kunna bli överens om, och jag tyckte avdragsfrågan var alltför komplicerad för att medge någon snabb lösning. Dessa synpunkter utvecklade jag bl a i en artikel i DN i mars 1981.

Det var också länge regeringens officiella ståndpunkt. I det förhandlingsunderlag som överlämnades till socialdemokraterna den 26 mars hade man emellertid i viss mån gått socialdemokraterna till mötes. I det fanns en skiss till hur en avdragsreform

skulle kunna se ut. Men det fanns också reservationer. Regeringen underströk att den inte på förhand kunde binda sig för att den skisserade avdragsbegränsningen kunde genomföras. Vad man konkret var beredd till var en snabbutredning av frågan.

Bakom detta erbjudande låg en ganska hetsig diskussion inom regeringen. Folkpartiet var otvivelaktigt berett att gå längre, medan moderaterna bromsade. Centern spelade i denna diskussion en ganska passiv och medlande roll men hade förståelse för folkpartiets linje. För moderaterna innebar säkert redan erbjudandet om en utredning en viss uppoffring.

Under förhandlingsskedet i april förklarade regeringen sig beredd att gå mycket långt för att få socialdemokraterna med på en uppgörelse. I det längsta höll man emellertid fast vid att det första steget i marginalskattereformen skulle tas 1982. Det gjorde i praktiken den samtidighet och samordning som socialdemokraterna krävde omöjlig. En avdragsreform skulle tidigast kunna sättas i sjön 1983. I ett utkast till kommuniké som skrivits för att användas om förhandlingarna med socialdemokraterna den 23 april skulle bryta samman heter det således:

Från regeringshåll har under överläggningarna framförts tre oeftergivliga krav: att det första steget i marginalskattereformen skall tas nästa år, dvs 1982; att riksdagen redan i år skall fastställa skatteskalen för det år när reformen är fullt genomförd, dvs enligt regeringens förslag för år 1984; denna reform är ett viktigt led i den offensiva ekonomiska politik som krävs för att få fart på Sverige.¹⁾

På alla övriga punkter har regeringen varit beredd att vid fortsatta överläggningar söka finna lösningar som också tillmötesgår socialdemokraternas synpunkter.

Det har t ex gällt: skatteskalans exakta utseende när reformen är fullt genomförd, den närmare omfattningen av det första ste-

¹⁾ Den uppmärksamme läsaren återfinner här endast två krav trots inledningens uppgift om tre. Sannolikt är det tredje kravet att denna reform *skall ses* som ett viktigt led i den offensiva ekonomiska politiken, eller så är det en ren felskrift i första meningen.

get, marginals kattetaket, inflationsskyddets närmare utformning, perioden för reformens genomförande, finansieringen samt utformningen av en avdragsreform.

När socialdemokraterna vid denna avgörande förhandling vägrade att böja sig beträffande tidpunkten för första steget gav regeringen (läs: centern och folkpartiet) efter. Man gick då med på att skjuta marginals kattereformen ett år framåt i tiden för att hinna utreda avdragsbegränsningen. Efter den "underbara natten", då Rolf Wirtén och Kjell-Olof Feldt utarbetade en gemensam kommuniké, var avdragsreformen ett faktum.

Moderaterna

Inom moderata samlingspartiet fanns åtskilligt missnöje med vad den andra trepartiregeringen åstadkommit fram till årsskiftet 1980-81. På hösten 1980 hade de motvilligt accepterat skärpt realisationsvinstskatt på fastigheter och en skatteflyktslag (generalklausulen). Regeringens besparingsproposition i oktober hade inte nått upp till sparmålet på sju miljarder kronor. Budgeten som presenterades i januari var som nämnts svag. Gösta Bohmans ekonomidepartement hade varnat för den valutakris som senare kom.

Det viskades åtskilligt i korridorerna om att moderaterna vid denna tidpunkt övervägde att lämna regeringen. Regeringsutspellet den 3 februari gav dem emellertid ett motiv att stanna kvar. De noterade förhoppningsfullt att folkpartiet, inte bara i marginals kattefrågan, nu skärpt tonen betydligt.

Men moderaterna skärpte också sin egen hållning. Hösten 1980 hade Gösta Bohman varit beredd att diskutera bl a en avdragsbegränsning för att få en marginals kattereform. I regeringens februarikommuniké hade emellertid inte någon sådan koppling gjorts. Därför bjöd moderaterna hårt motstånd när folkpartiet under mars drev på i avdragsfrågan. Men utöver själva sakfrågan spelade också inställningen till en uppgörelse med socialdemokraterna en viktig roll.

Hos moderaterna fanns aldrig någon stark ambition att nå en sådan uppgörelse i skattefrågan. När centern och folkpartiet i förhandlingsbudet den 26 mars drev igenom vissa inslag som avsåg att tillmötesgå socialdemokraterna skedde det under moderat motstånd. Och när socialdemokraterna den 1 april levererade ett kritiskt svar var moderaterna, i motsats till Thorbjörn Fälldin och Ola Ullsten, beredda att omedelbart avskriva möjligheterna att nå en bred uppgörelse. Det uttalades uttryckligen av vice partiledaren Staffan Burenstam Linder.

Det var också med växande irritation som moderaterna under april deltog i de interna regeringsdiskussionerna och i förhandlingarna med socialdemokraterna. Att moderaterna inte hoppade av redan i detta skede berodde nog mindre på att de godtog de eftergifter som regeringen gjorde till socialdemokraterna än på att de såg dem som ett led i förhandlingsspelet. De utgick helt enkelt från att det aldrig skulle bli någon uppgörelse. "Eftergifterna" uppfattades troligen främst som ett slags alibi som Fälldin och Ullsten behövde för att inför sina egna visa att de verkligen försökt nå en överenskommelse med socialdemokraterna. Men när också det sista "oeftergivliga" kravet om att reformen skulle påbörjas 1982 släpptes och banade väg för en uppgörelse över blockgränserna blev det för moderaterna droppen som fick bägaren att rinna över.

Alternativet

Moderaterna tycktes hela tiden (och även senare) utgå från att om bara överläggningarna med socialdemokraterna bröt samman skulle trepartiregeringen lägga fram en proposition huvudsakligen i överensstämmelse med förhandlingsbudet från den 26 mars. Jag är övertygad om att denna utgångspunkt var orealistisk.

Jag har redan redovisat att centern med all sannolikhet inte var berett att gå särskilt långt i konfrontation med socialdemokraterna. Ledande centerpartister har i olika sammanhang fram-

hållit att de aldrig såg promemorian från 26 mars som någon regeringsöverenskommelse utan just som ett förhandlingsunderlag. Centern räknade kallt med att det skulle bli avsteg från den som skulle tillgodose deras intressen.

Det kan ha sitt intresse i sammanhanget att även moderaterna efteråt tenderat att fransäga sig allt ansvar för denna promemoria. Men deras motiv är snarast att de ansåg att den i vissa avseenden gått centern och socialdemokraterna för långt till mötes. Promemorian kom dock till efter flera långa överläggningar med de ledande företrädarna för regeringspartierna. Åtskilliga formuleringar ändrades så sent som vid en partiledaröverläggning på morgonen den 26 mars, några timmar innan den överlämnades till socialdemokraterna.

I folkpartiet var man beredd att driva avdragsfrågan mycket långt för att undvika en totalcollision med socialdemokraterna om fördelningspolitiken. Vi som intog en mer försiktig hållning hade blivit överkörda. Vid ett avgörande möte i riksdagsgruppen talade snart sagt varenda riksdagsledamot för en avdragsbegränsning. Jag åhörde mötet sittande bredvid bostadsministern Birgit Friggebo, som länge förordat att frågan borde utredas. Men denna gång delade hon min oro. "Vet de verkligen vad de talar för", viskade hon till mig.

En eventuell uppgörelse inom regeringen efter ett sammanbrott i förhandlingarna med socialdemokraterna hade alltså med all sannolikhet inneburit bl a mindre långtgående marginalskattesänkningar än som tidigare skisserats, en snabbutredning om en avdragsreform och klara uttalanden om att en sådan skulle genomföras och kanske någon form av tvångssparande för att frysa skattelättnaderna för höginkomsttagare. I sak hade det knappast varit bättre än det resultat som nu faktiskt uppnåddes. Kanske hade det från moderat synpunkt ändå varit acceptabelt om uppgörelsen träffats utan socialdemokrater. Mer sannolikt är dock att de även i detta fall spräckt regeringen.

Den överenskommelse mellan mitten och socialdemokraterna som träffades skulle bara något år tidigare sakligt sett med all

säkerhet ha betraktats mer som moderat skattepolitik än som socialdemokratisk. Ändå kunde moderaterna inte acceptera den. Det är svårt att helt frigöra sig från tanken att det oavsett innehållet hela tiden var omöjligt att samla moderater och socialdemokrater kring en uppgörelse i skattefrågan. Sällskapet spelar ibland en lika viktig roll i politiken som sakfrågan.

En annan förklaring till moderaternas reaktion kan ha varit att deras förväntningar skruvades upp kraftigt under februari-mars. Det gjorde att en uppgörelse som tidigare skulle ha framstått som riktigt bra nu befanns helt otillräcklig. Till det kan det på andra grunder råda missnöjet ha bidragit. För att kompensera det krävdes en mer långtgående reform än vad som tidigare ansetts nödvändig.

Om dessa förklaringar är riktiga skulle det under våren 1981 aldrig ha funnits någon reell chans att hålla ihop trepartiregeringen. Alla var överens om att en reformering av inkomstskatten måste ske. Men den reform som moderaterna ansåg nödvändig kunde inte accepteras av socialdemokraterna. Och eftersom socialdemokraternas medverkan var viktig för centern och folkpartiet var ekvationen olöslig.

Lärdomar

Det finns en hel del att lära av skattefrågans hantering i treparti-regeringen under våren 1981 (och för övrigt också av dess vidare behandling som inte alls berörts här). Viktigast är kanske att något närmare diskutera socialdemokraternas roll i sammanhanget.

När Ola Ullsten i december 1980 talade om "historisk kompromiss" utgick han från att det borde finnas ett *sakligt* grundat intresse från socialdemokraternas sida att göra upp i skattefrågan. Det var också utgångspunkten för folkpartiets och centerns agerande under våren 1981.

Men samtidigt som man utgick från vad som tycktes vara en gemensam syn i sakfrågan var man för egen del också angelägen

att nå en uppgörelse av *taktiska* skäl. Man ville, som jag tidigare framhållit, undvika en fördelningspolitisk debatt om skattereformen.

Detta taktiska mål kom i slutfasen att väga mycket tungt. Man var då beredd att släppa också det sista av de "oeftergivliga" krav som tidigare ställts upp. I sak var just denna eftergift inte så stor. Den gällde om reformen skulle inledas 1982 eller 1983. Men symboliskt var den viktig eftersom detta krav sparats till sist och angetts vara "oeftergivligt".

Jag tror att man inom centern och folkpartiet utgick från att socialdemokraternas intresse i frågan låg enbart på det sakliga planet. Det var ett allvarligt misstag.

Socialdemokraternas primära intresse var aldrig att nå en uppgörelse med regeringen i sakfrågan. Deras förstahandsmål var med all säkerhet att slå in en kil i trepartiregeringen för att därigenom öka chanserna till ett regeringsskifte 1982.

Om socialdemokraterna i första hand varit intresserade av sakfrågan skulle deras reaktion på regeringens förhandlingsbud av den 26 mars ha blivit en annan. I stället för att ta emot den utsträckta handen gjorde de allt för att skjuta sönder regeringsförslaget. (Mycket av den kritik som då framfördes träffar i lika hög grad den skattereform som riksdagen sedermera beslutat om!)

För trepartiregeringen skulle naturligtvis en bred uppslutning kring dess förslag i skattefrågan ha inneburit en stor framgång. Redan av det skälet var det osannolikt att socialdemokraterna skulle medverka till en sådan uppgörelse.

Men socialdemokraterna upptäckte snart vilka möjligheter skattefrågan gav i strategiskt hänseende. När centern och folkpartiet gjorde socialdemokraternas medverkan till ett villkor för skattereformen överlät man också åt dem att ange ramen för vad som skulle accepteras. Socialdemokraterna kunde på det sättet i praktiken avpassa innehållet så att det blev den eftersträlvade kilen i trepartiregeringen.

För den som tidigare tvivlat på att detta var socialdemokrater-

nas primära intresse erbjuder händelseutvecklingen efter regeringsskiftet hösten 1982 en talande illustration.

Mittenpartiernas misstag var att de trodde sig kunna köpa en stor taktisk vinst genom en, som det då uppfattades, ganska liten eftergift i sak. Om det hade varit hela "paketet" hade det varit oacceptabelt för socialdemokraterna. Deras verkliga pris var mycket högre än en eftergift i sakfrågan.

Den viktigaste lärdomen är alltså att det är alldeles orimligt för en borgerlig koalitionsregering att sätta sig i en förhandling med socialdemokraterna och bortse från att deras primära intresse är att spränga regeringen.

13 Försvarspolitik i samförstånd

Sven Hirdman

Försvaret och försvarspolitikerna skiljer sig i viktiga avseenden från så gott som alla andra politikområden. Det finns därför skäl att behandla försvarspolitikerna i en särskild uppsats. Bl a finns i försvarsfrågan ett större mått av samförstånd mellan de politiska partierna. De resultat som uppnås har därför större chans att bli bestående.

Under den borgerliga regeringstiden 1976–82 fattades två femåriga försvarsbeslut per den 1 juli 1977 och den 1 juli 1982. Av dessa var utan tvivel det andra viktigast. 1977 års försvarsbeslut hade i stor utsträckning förberetts under den socialdemokratiska regeringsperioden. Den första borgerliga trepartiregeringen åstadkom en viss realhöjning av försvarsutgifterna, men inriktningen förblev i stort sett densamma som tidigare.

1982 års försvarsbeslut har en annan karaktär. Det förbereddes helt under den borgerliga tiden men i nära samverkan med socialdemokraterna. Det innebar i avgörande hänseende ett trendbrott för försvaret. Samtidigt som de totala utgifterna hölls tillbaka, beslutades om en förstärkning av försvarets krigsorganisation och beredskap och om en genomgripande rationalisering av fredsorganisationen. Flygplansfrågan avgjordes äntligen genom beslutet om JAS. De civila grenarna av totalförsvaret – civilförsvaret med skyddsrum, det ekonomiska försvaret, krigssjukvården – fick ökade resurser.

Framställningen nedan kring 1982 års försvarsbeslut baseras på mina erfarenheter och iakttagelser som statssekreterare i försvarsdepartementet 1979–82.

Försvarssektorn är annorlunda

Försvarssektorn skiljer sig på flera sätt från andra offentliga sektorer.

Det har länge funnits en strävan hos de stora politiska partierna att avgöra försvarsfrågorna i samförstånd. Försvarsbesluten förbereds av en parlamentarisk kommitté med representanter för alla fyra partierna (c, fp, m och s). Endast ordförandeposten och därmed majoriteten växlar med regeringsinnehavet. In på 60-talet var partierna eniga om försvarsutgifterna och försvarets innehåll. Sedan dess har vissa skillnader förekommit, men de har trots allt varit på marginalen. Det är naturligt med tanke på den betydelse som yttre faktorer har för försvars- och säkerhetspolitiken.

För det militära försvaret och civilförsvaret tillämpas en annan budgetteknik – rambudgetering – i stället för den årliga utgiftsprövningen inom andra sektorer. Försvarsutgifterna fastställs i princip för fem år i taget. Några skingångsbesparingar har visserligen förekommit, men i övrigt ligger försvarsramen, som består av ett basbelopp i fast penningvärde och ett automatiskt pris- och lönekomensationssystem, fast under femårsperioden. Det egentliga militära försvaret behandlas som en koncern, där ÖB har ett betydande ansvar för avvägningarna inom den fasta ramen.

Rambudgetering tillsammans med den rullande långsiktspoleringen i femåriga programplaner och tio- till tjugoåriga perspektivplaner har stora fördelar för försvaret. Det borgar för stabilitet och effektivt utnyttjande av resurserna. Från statsmakternas synpunkt skapar rambudgeteringen hälsosam finansiell disciplin. Det finns ett starkt incitament till besparingar och rationaliseringar inom sektorn.

Försvarsutgifternas andel av BNP sjönk från 4,7 procent 1958 till 3,3 procent 1981-82. Deras andel av statsbudgeten uppgick 1965 till 17,5 procent och 1981-82 till 8,3 procent. Under perioden 1963-77 sjönk försvarsutgifternas andel av den offentliga

konsumtionen med 6 procent eller med 0,4 procent per år, medan andra stora sektorer – utbildning, hälsovård, socialförsäkringar m fl – uppvisade en stor expansion som lade grunden till det budgetunderskott vi nu har.

Enighet om säkerhetspolitiken

I 1982 års försvarsbeslut var partierna eniga om säkerhetspolitiken. Även detta är naturligt med tanke på den fundamentala enighet som råder i vårt land om den säkerhetspolitiska inriktningen – alliansfrihet i fred, internationellt arbete för att minska konflikt- och krigsriskerna, neutralitet om krig utbryter i vårt närområde, väpnat försvar om vi blir anfallna.

Vissa skiljaktiga nyanser har dock förekommit i den s k hotbildsbeskrivningen. På socialdemokratiskt håll har funnits en strävan att utvidga det säkerhetspolitiska begreppet och föra in t ex biståndspolitik och annat internationellt solidaritetsarbete, som inte direkt påverkar Sveriges säkerhetspolitiska läge i snäv bemärkelse. Detta kom till uttryck i 1978 års försvarskommittés första betänkande om säkerhetspolitiken i juni 1979. Det innehöll även en del väl förhoppningsfulla uttalanden om den s k avspänningspolitiken. De borgerliga partierna, som inte ville ha en splittring om än så liten om säkerhetspolitiken, anslöt sig till dessa uttalanden.

Ett annat exempel på urvattning av det traditionella säkerhetspolitiska begreppet är när man från socialdemokratisk, och ibland även borgerlig, sida talat om betydelsen för vår säkerhetspolitik av "en rättvis fördelningspolitik". Det är ju faktiskt inte så att vårt säkerhetspolitiska läge förbättras av att vi genom offentliga transfereringar subventionerar den privata konsumtionen. Det vore bättre att göra mer renodlade politiska prioriteringar och kalla en katt för en katt och en spade för en spade.

Från borgerligt håll har man ibland hårdare markerat Sveriges säkerhetspolitiska roll i Norden. När vi från försvarsdepartementets sida i budgetpropositionerna för 1980-81 och 1981-82

talade om Sveriges säkerhetspolitiska förpliktelser i Norden menades helt enkelt att Sverige har ett egenintresse av att liksom hittills bidra till säkerhetspolitisk stabilitet i Norden. Ordet "förpliktelser" missuppfattades dock av några socialdemokrater, som trodde att det avsåg någon legal förpliktelse gentemot NATO-länderna Norge och Danmark eller att vi skulle låta dessa bestämma över vårt försvar.

Dessa nyansskillnader i fråga om den internationella avspänningspolitiken respektive om Sveriges roll i Norden är inte ointressanta, när partierna sedan skall motivera varför de hamnar på olika anslagsramar.

Totalförsvarets inriktning

Det svenska försvaret har traditionellt haft en långsiktig inriktning. Hotet mot vårt land har inte setts som näraliggande utan vi har prioriterat den långsiktiga styrkeupbyggnaden. Det är ett av skälen till varför vi inte har några stående arméstyrkor.

Mot denna bakgrund var ett av de viktigaste elementen i 1982 års försvarsbeslut att alla politiska partier fäste större betydelse vid risken för att Sverige i framtiden kan komma att utsättas för överraskande angrepp. Detta beror dels på förändringarna i det internationella läget med skärpta stormaktsmotsättningar och ökad strategisk uppmärksamhet på nordeuropa, dels på att den militärtekniska utvecklingen skapat bättre möjligheter att snabbt utföra anfall över långa avstånd.

Dessa nya problem för vårt försvar beaktades i de perspektivplaneanvisningar till ÖB rörande studium av framtida försvarsstrukturer som regeringen gav ut i slutet av 1977. När ÖBs underlag inkommit, gav regeringen våren 1980 tilläggsdirektiv till försvarskommittén att särskilt uppmärksamma risken för överraskande angrepp. I försvarskommittén nåddes enighet om ett flertal åtgärder för att stärka vår mobiliseringskapacitet och säkra vår förmåga att snabbt höja beredskapen i händelse av överraskande hot. Dessa åtgärder håller nu på att genomföras.

Det råder också allmän enighet om att denna nya riskbedömning inte påverkar bara det militära försvaret utan även de civila totalförsvarsgrenarna. Vårt totalförsvar skall ju samverka som en enhet.

Redan i försvarskommitténs andra betänkande i februari 1981 gjorde socialdemokraterna en markering, när de sade att anslagen till totalförsvaret för perioden 1982–87 *högst* borde motsvara vad som för närvarande anvisades för dessa ändamål och att inom denna ram anslagen till de civila grenarna borde höjas. De tre borgerliga partierna, som förordade en prolongering av planeringsramen, ville 1981 inte ha en sådan lösning inom totalförsvaret. Slutresultatet hamnade emellertid mycket nära det socialdemokratiska förslaget. De fyra partierna enades om en realhöjning av anslagen till civilförsvaret utom skyddsrum, till skyddsrummbyggnad, till krigssjukvården samt till det ekonomiska försvaret utom teko; i fråga om teko ville socialdemokraterna ha ett extra påslag på 30 miljoner kronor per år.

Endast moderaterna vidhöll i slutändan kravet på en prolongering av anslaget till militärt försvar och kom därmed att i sina äskanden ligga 300–400 miljoner kronor per år över de övriga partiernas förslag.

Det militära försvarets ekonomi

1977 års försvarsbeslut medförde ett rampåslag för det militära försvarets del med drygt 5 procent eller cirka en halv miljard kronor per år. På grund av den inflatoriska utvecklingen 1977–79 visade sig detta ramlyft otillräckligt när det gällde att förverkliga den planerade verksamheten inom militärt försvar. Detta berodde främst på konstruktionen av den index, nettoprisindex (NPI), som användes för att i efterhand kompensera försvaret för pris- och löneförändringar. NPI utgick från konsumentprisindex och tog således inte hänsyn till reallöneförändringar. Under åren 1976–78 steg lönekostnaderna för försvarets personal snabbare än NPI.

Till följd av den fasta ramen måste dessa kostnader betalas genom överföring av medel som skulle ha använts för repetitionsövningar av de värnpliktiga och för materielförnyelse. Konsekvenserna blev drastiska. Antalet repetitionsdagar skars ned till hälften och materielprojekt för en till två miljarder kronor lades på hyllan. Detta innebar en motsvarande försvagning av krigsorganisationen. Man kunde med vissa antaganden visa, att om 1977–79 års utveckling hade fortsatt skulle materielanslagen per femårsperiod realt minska från cirka 25 miljarder kronor i 1977 års försvarsbeslut till cirka fyra miljarder i 1997 års försvarsbeslut.

Nu vände utvecklingen partiellt 1980–82 till följd av lågkonjunkturen. Reallönerna sjönk och försvaret fick plötsligt mer i pris- och lönekomensation enligt NPI än vad som motsvarades av de faktiska pris- och lönestegringarna inom försvaret. Detta medgav en viss återhämtning på försvarsmaterielområdet. Samtidigt utsattes försvaret emellertid för två ”engångsbesparingar” på 300 respektive 200 miljoner kronor i de statsfinansiella besparingspaketen hösten 1980 och hösten 1981. Sett över hela femårsperioden blev nettoresultatet för det militära försvaret att cirka en och en halv miljard kronor av den verksamhet som ingick i 1977 års försvarsbeslut inte kunde förverkligas.

Alla de politiska partierna i försvarskommittén ansåg liksom regeringen och ÖB att det var helt otillfredsställande att vår försvarsstyrka i så hög grad kommit att bli beroende av plötsliga pris- och löneförändringar. NPI var konstruerat under en period av relativt låg inflationstakt. Erfarenheterna 1977–81 ledde till ett nytt indexsystem, försvarsprisindex (FPI), i och med försvarsbeslutet 1982. FPI består av en löneindex som täcker 35 procent av det militära försvarets budget jämte en nettoprisindex för resterande 65 procent av försvarsramen. Detta kommer att ge en betydligt mer rättvisande komensation för pris- och löneförändringar och samtidigt eliminera behovet av stora planeringsreserver inom försvarsramen. Införandet av försvarsprisindex var ett av de viktigaste besluten i 1982 års försvarsbeslut

och det togs i full politisk enighet.

Trepartiregeringen gav i mars 1981 planeringsanvisningar till ÖB för det militära försvaret avseende programplaneperioden 1982–87. I avvaktan på försvarskommitténs slutbetänkande, som kom först i december 1981, citerade regeringen vad kommitténs borgerliga majoritet sagt i sitt februaribetänkande om i huvudsak oförändrade resurser till totalförsvaret och angav att ÖBs planeringsinriktning skulle vara 15 400 miljoner kronor per år i det prisläget som gällde i februari 1980. Detta motsvarade exakt basbeloppet för militärt försvar för budgetåret 1981-82. ÖB skulle också belysa planeringsalternativ på nivåerna +400 och -400 miljoner kronor per år.

Regeringsbeslutet om planering på prolongerad nivå för det militära försvaret togs efter en ganska hård debatt mellan moderater och folkpartister i regeringen och efter ett personligt ingripande av statsminister Fälldin, som var angelägen om att man skulle få ett tillräckligt antal "byggstenar" belysta genom ÖBs programplanering. Sedan moderaterna i maj 1981 lämnat regeringen bekräftade Fälldin i ett brev till Gösta Bohman, att tvåpartiregeringens avsikt var att det militära försvaret skulle tilldelas i princip oförändrade anslag i det nya försvarsbeslutet.

Vid regeringens slutliga avgörande av den militära budgetramen i november 1981, inför centerns och folkpartiets ställningstaganden i försvarskommitténs slutbetänkande, stannade man emellertid vid en nivå som permanentade "engångsbesparingen" på 300 miljoner kronor. Därmed blev nivån lägre än basbeloppet enligt 1977 års försvarsbeslut. Moderaterna låg kvar på den högre nivån och socialdemokraterna cirka 100 miljoner kronor per år under mittenpartierna.

Trots den i förhållande till moderaterna nominellt lägre ramen kunde mittenpartiregeringen hävda att den åstadkommit en förstärkning av köpkraften i anslagen till det militära försvarets krigsorganisation jämfört med 1977 års beslut. Detta var en följd dels av det omfattande fredsrationaliseringsprogrammet, som innebär att cirka åtta miljarder kronor överförs från freds-

till krigsorganisationen 1982–92, dels av att de nackdelar som NPI medfört för försvaret 1977–82 nu eliminerats. Förstärkningen av krigsorganisationen kom till uttryck i t ex besluten om en femte norrlandsbrigad, en ny mekaniserad brigad, en pv-helikopterbataljon, allmänt höjda materielanslag samt utökad repetitionsutbildning.

Värnpliktsfrågor

I direktiven för ÖBs perspektivplanering inför 1982 års försvarsbeslut ingick att på låga alternativa ekonomiska nivåer studera begränsningar i värnpliktsystemet, främst kategoriklyvning och orttidsutbildning. Det förra alternativet skulle innebära att man avstod från att kalla in 10 000 värnpliktiga per år, eller cirka 20–25 procent av samtliga, det senare alternativet att två omgångar värnpliktiga korttidsutbildades på vardera fem och en halv månad på ett regemente under ett år. ÖBs egna utredningar visade att korttidsutbildning inte var ett realistiskt alternativ. Besparingsresultatet var för dåligt i förhållande till effektförlusten. Regelrätt kategoriklyvning skulle däremot kunna ge besparingar på flera hundra miljoner kronor per år, eftersom en värnpliktig kostar cirka 100 kronor per dag att utbilda. Men det skulle samtidigt innebära ett rejält avsteg från den allmänna värnpliktens principer och en på längre sikt betydligt minskad krigsorganisation.

Men inget av alternativen infördes. Socialdemokraterna och centern var bestämda i sitt motstånd mot allt som kunde innebära att den allmänna värnplikten övergavs. Moderaterna var ett tag intresserade av alternativet korttidsutbildning för vissa värnpliktiga men övergav det. Däremot drev folkpartiet ensamt ett förslag om att 3 000 värnpliktiga skulle undantas från militärtjänst och i stället korttidsutbildas för civilförsvaret.

Ett förhållande som bidrog till att hyfsa debatten om värnpliktsutbildningen var att nya studier om befolkningsutvecklingen visade att ålderskontingenten unga män i 19-årsåldern lång-

siktigt skulle minska från en topp på cirka 59 000 i början av 80-talet till cirka 43 000 i mitten av 90-talet, dvs med cirka 16 000 man. Genom förskjutningar i utnyttjandet av de värnpliktiga skulle antalet inkallade under samma period minska med cirka 6 000, från 48 000 till 42 000. Denna förändring bedömdes bli bestående även efter sekelskiftet. Ett bortfall av 6 000 värnpliktiga per år innebär ett minskat behov av sex utbildningsregementen, vilket fick stor betydelse för de planerade fredsorganisationsförändringarna.

Besparingar och rationaliseringar

Rambudgeteringen leder till ett hårt tryck att åstadkomma besparingar och rationaliseringar inom försvaret. Detta visade sig redan under perioden 1972–82, då försvarsanslagen reellt sett låg stilla. 6 000 tjänster bortrationaliserades under dessa år inom försvarsmakten, vilket motsvarade en personalminskning på 1,4 procent per år. Trots denna hårda rationalisering hade man i slutet av 70-talet en situation, där lednings- och förbandskostnaderna (huvudsakligen drifts- och löneutgifter) tog drygt 60 procent av försvarsanslaget, medan materielandelen sjönk till cirka 25 procent. I insikt om vilken urholkning av vår framtida försvarskraft denna utveckling innebar föreslog ÖB att mer radikala grepp skulle tas i 1982 års försvarsbeslut för att minska kostnaderna för försvarets fredsorganisation och utnyttja de frigjorda resurserna för att förstärka krigsorganisationen.

ÖBs och försvarsgrenschefernas förslag överensstämde med regeringens inriktning och försvarskommittén fick motsvarande direktiv. ÖB föreslog i sitt underlag till regering och försvarskommitté att cirka åtta miljarder kronor skulle sparas i fredsorganisationen under perioden 1982–92 och utnyttjas för krigsorganisationens behov. Detta skulle ske genom bl a indragning av ytterligare 6 000 tjänster. Större delen av besparingarna, cirka 5,5 miljarder kronor, skulle tas hem genom den sk osthyvel-principen över hela försvarsområdet och drabba samtliga försva-

rets myndigheter: bl a minskas de centrala förvaltningsverkens personal med ytterligare cirka 25 procent under tioårsperioden. Därutöver måste emellertid 2,5 miljarder kronor i besparingar åstadkommas genom nedläggningar och sammanslagningar av förband och skolor. Det senare inslaget blev det mest uppmärksammade på grund av de regionalpolitiska konsekvenserna på många orter. Under tioårsperioden fördelas cirka 2,5 miljarder kronor av de totala besparingarna på första femårsperioden 1982–87 och 5,5 miljarder på perioden 1987–92.

Ett av de viktigaste exemplen på samförståndet i svensk försvarspolitik är att samtliga politiska partier ställde upp på dessa åtgärder, inklusive de svåra besluten om nedläggning av lokala förband. Alla var också ense om att de konkreta besluten om förändringar i fredsorganisationen måste tas i riksdagens försvarsbeslut 1982 och genomföras skyndsamt. Försvarskommittén bildade för ändamålet ett underutskott, den s k dödspatrollen, som reste land och rike runt för att pröva ÖBs förslag.

Försvarskommitténs slutliga förslag avvek endast på några punkter från ÖBs. Kommittén föreslog bl a att kustartilleriregementet i Härnösand av regionalpolitiska skäl inte skulle läggas ned och motsvarande minskningar i stället göras i Göteborg. Moderaterna hade i kommittén en reservation till förmån för bibehållande av Bergslagens militärområde som kommittén, till skillnad från ÖB, ville dra in. Ledningarna för de fyra partierna torde i övrigt ha varit beredda att rösta igenom kommitténs förslag men tillåta avvikande röstning från länsbänkarna i riksdagen. Innan förslaget gick till riksdagen, gjorde dock mittenregeringen på förslag av centerpartiet några ändringar i försvarskommitténs förslag. Den viktigaste var att infanteriregementet i Örebro skulle behållas med motiveringen att man under första hälften av 80-talet hade ett överskott av värnpliktiga i mellansverige, vilka fick vänta för länge på sin utbildning. I och med att regeringen föreslog att Örebroregementet skulle vara kvar, vilket är liktydigt med en utebliven besparing på 230 miljoner kronor 1982–92, blev det omöjligt för de andra politiska par-

tierna att följa någon annan linje i riksdagen. I slutvarvet räddades även Milo (militärområde) Bergslagen genom en överenskommelse mellan moderaterna och socialdemokraterna.

Flygplansfrågan och beslutet om JAS

Det tar tio år att utveckla ett nytt flygplanssystem medan de enskilda flygplanen har en livslängd på 20 år. Viggensystemet utvecklades under 60-talet med de första serieleveranserna 1971–72. Serieleveranser sker i en takt av cirka 20 flygplan om året och kommer att för Jaktviggen fortsätta till 1988. En ersättning av de äldsta Viggensflygplanen – de fem och en halv divisionerna Attackviggen – måste således ske i början av 90-talet. Om de skall ersättas med ett nytt svenskt flygplan som även skall kunna ersätta Jaktviggen, måste utvecklingen av detta nya flygplan starta i början av 80-talet. Detta är en av förklaringarna till varför den svenska flygindustrin saknade utvecklingsobjekt under 70-talet och till diskussionerna om olika lätta attackflygplan såsom B3LA, A38, SK 1 och SK 2 ("Åslingen").

Försök hade gjorts att lösa flygplansfrågan i 1977 års försvarsbeslut, men det hade misslyckats till följd av oenighet mellan socialdemokraterna och de borgerliga. Socialdemokraterna var motståndare till alla planer på ett lätt attackflygplan. Fortsatta försök att efter försvarsbeslutet 1977 lösa den sk attackersättningen, som även sammanhängde med det lätta attackflygplanet SK 60 s utgång ur flygplanets organisation i mitten av 80-talet, misslyckades. Folkpartiregeringen gav våren 1979 dödsstöten åt B3LA-projektet.

I slutet av 1979 kunde vi i försvarsdepartementet notera flera erfarenheter av flygplansfrågans tidigare behandling:

Frågan om anskaffning av ett nytt flygplanssystem berör en så stor del av försvaret att den måste avgöras i samband med ett försvarsbeslut, i praktiken 1982 års försvarsbeslut. Det gick inte att avgöra den separat på grund av de avvägningar som måste göras inom försvaret.

Vi kunde med hjälp av rambudgetering och försvarets långsiktplanering konstatera att vi måste prioritera resurserna för flygplansanskaffning. Det var ganska lätt att på basis av antaganden om bl a i stort sett prolongerad försvarsram räkna ut att utrymmet för nya flygplansprojekt inom flygplanets budget under perioden 1982–2000 var cirka 19 miljarder kronor i 1979 års prisläge efter det att kostnaderna för Viggen och annan verksamhet avräknats. Vi visste samtidigt att utveckling och anskaffning av sex divisioner av det då aktuella lätta attackflygplanet SK 2 skulle kosta cirka 15 miljarder kronor. Det skulle i praktiken innebära att det inte skulle finnas kvar några utvecklingspengar för att under 90-talet utveckla en svensk ersättare till Jaktviggen utan vi skulle bli beroende av flygplansinköp i utlandet vad gällde överljudsflygplan. Till saken hörde också att SK 2 hade undermåliga självförsvarsprestanda, eftersom det var ett underljudsflygplan. "Världens bästa flygplan att skjuta på fienden förutsatt att fienden inte skjuter tillbaka", som någon uttryckte det.

Mot bakgrund av driftskostnadsökningen under 70-talet gällde det att få fram ett flygplan som, förutom att det uppfyllde de operativa kraven, var billigt i drift och underhåll. Detta måste bl a innebära ett flygplan som utnyttjade modern teknik.

Slutligen insåg vi att alla de fyra stora politiska partierna måste vara med på ett beslut om ett nytt flygplansprojekt. Och här kunde man konstatera att såväl moderaterna som socialdemokraterna hade lärt av motsättningarna om det lätta attackflygplanet tidigare under 70-talet och av flygindustrins fortsatta kris. Folkpartiet hade fått erfarenheter av det svåra beslutet att lägga ned B3LA och centerpartiet hade lärt sig att "Åslingen" inte fyllde de operativa kraven. Kort sagt var tidpunkten vintern 1979-80 politiskt mogen för en ny inriktning av flygplansfrågan.

Hos SAAB fanns vid denna tid som ett studieprojekt en skiss till ett lätt men samtidigt mycket avancerat och allsidigt flygplan kallat JAS. Från SAABs sida hävdades att man, i stället för att bygga om Draken eller Viggen eller utveckla SK 1 eller SK 2,

skulle till fast pris kunna ta fram ett JAS-flygplan, som i jämförelse med Viggen väjde hälften, kostade 60–65 procent och hade samma eller bättre prestanda. Detta skulle ske tillsammans med övrig flygindustri och i internationellt samarbete. Projektet fångade vårt och ÖBs intresse.

ÖB föreslog den 1 februari 1980 att statsmakterna skulle fatta ett principbeslut om ett svenskt JAS-flygplan. Regeringen ville dock inte gå så långt. Man konstaterade i en särskild flygplansproposition i mars 1980, att JAS-idén med ett allsidigt användbart flygplan som ersättning för hela Viggensystemet från och med början av 90-talet var det rätta för ett land som Sverige. Underlaget för beslut om utveckling av ett svensktillverkat JAS-flygplan var emellertid otillräckligt. Regeringen föreslog därför riksdagen att man skulle gå fram på två tåter och under perioden 1980–82 undersöka dels ett svenskt, dels ett utländskt JAS-alternativ. För förprojektering av det svenska alternativet anslags 200 miljoner kronor under förutsättning att den svenska flygindustrin ställde upp med lika mycket. Det slutliga avgörandet skulle sedan fattas av riksdagen i 1982 års försvarsbeslut.

Riksdagen anslöt sig till regeringens förslag. Socialdemokraterna var eniga med regeringen i kravet på en hård strukturrationalisering av flygindustrin i syfte att minska det framtida beroendet av militära flygplansprojekt. I övrigt var socialdemokraterna försiktiga med att ta ställning för JAS-projektet. De var dock med på att studier igångsattes.

Ett beslut som togs från första början var att arbetet med JAS-projektet skulle bedrivas med största möjliga öppenhet och med full insyn från de politiska partierna. Det var nödvändigt efter den misstänksamhet som hade vidlådut B3LA-projektet. Försvarsdepartementet höll kontakt med representanter för de fyra partierna och gav dem all information om teknikstudierna, utlandssamarbetet etc.

JAS-projektet gick i stort sett planenligt 1980–82. Den uppgjorda tidtabellen kunde följas, så att riksdagen i juni 1982 kunde ta slutlig ställning till ett underlag som var avsevärt bättre än

det som förelegat när man på sin tid beslutat om Viggen.

Chefen för flygvapnet förordade en svensk JAS i september 1981 och ÖB gjorde detsamma i oktober. Den borgerliga majoriteten i försvarskommittén gick på samma linje den 1 december 1981. Socialdemokraterna var då ännu inte beredda att ta slutlig ställning.

Slutförhandlingarna med industrin om JAS genomfördes från december 1981 till 30 april 1982, då ett kontraktsförslag parafcerades. Under förutsättning att vissa förhandlingsvillkor uppfyllades tillstyrkte regeringen preliminärt JAS-projektet i totalförsvarspropositionen den 9 mars. Sedan förhandlingarna slutförts och regeringens villkor uppfyllts, föreslog försvarsministern riksdagen den 6 maj att fatta ett positivt beslut om JAS.

Socialdemokraterna fick under våren 1982 kontinuerlig och fullständig information om JAS-förhandlingarna. I sin motion den 25 mars till totalförsvarspropositionen sade de sig på vissa villkor kunna medverka till ett realiserande av JAS-projektet. Deras sju villkor överensstämde praktiskt taget helt med de förhandlingsvillkor som regeringen själv angivit och med de resultat som framkom under förhandlingarna. Enligt mittenregeringens uppfattning borde därför socialdemokraterna ha kunnat rösta för JAS vid voteringen i riksdagen den 4 juni. Socialdemokraterna valde dock att rösta för ett uppskov med JAS-beslutet till efter valet. De tre borgerliga partierna stod tillsammans med två socialdemokratiska riksdagsmän fast vid den tidigare beslutade inriktningen att beslutet om JAS skulle tas i 1982 års försvarsbeslut. Avgörande för deras inställning var att beslutsunderlaget bl a genom fastpriskontraktet var så gott man kunde begära, att ett uppskov bara skulle innebära onödiga fördyringar samt att det för försvarspolitikens inre och yttre trovärdighet efter 12 års utredande var nödvändigt att fatta beslut i juni 1982.

Kontraktet om JAS undertecknades den 30 juni 1982 och utvecklingsarbetet är nu i full gång. Den socialdemokratiska regeringen har inte för avsikt att riva upp kontraktet, förutsatt att projektet håller sig inom de fastlagda ekonomiska ramarna.

JAS-flygplanet torde därmed få göra sin första provflygning i början av 1987.

JAS-idén är i högsta grad rationell för ett land som Sverige. Vi får till en förhållandevis låg kostnad ett flygplanssystem med stor flexibilitet som ger möjlighet att möta olika situationer. Den svenska flygindustrin får arbeta med avancerad teknologi som skapar förutsättningar för en bredare flygindustriell bas på 90-talet. De tekniska och ekonomiska riskerna minskar genom utlandssamarbetet på delsystemnivå. Sist men inte minst visar JAS-projektet att Sverige menar allvar med sin självständiga säkerhetspolitik.

Utblick mot framtiden

1982 års försvarsbeslut var ett bra försvarsbeslut. Besluten om JAS, om nytt försvarsprisindex och om totalförsvarets inriktning har alla ett bestående värde.

Samtidigt är försvarsbeslutet som vanligt hårt in-tecknat. För att förnyelsen av krigsorganisationen skall komma till stånd måste besparingarna inom fredsorganisationen genomföras. Besluten om förstärkning av incidentberedskapen mot ubåtar och om ökade värnpliktsförmåner innebär nya krav på försvarsbudgeten, som kanske inte heller får full kompensation för devalveringen. Om detta går ut över materielanskaffningen och repetitionsutbildningen är vi tillbaka i en situation som påminner om den 1977–79. Minskad materielanskaffning får direkta följder för sysselsättningen, eftersom 80–90 procent av all utrustning till försvaret anskaffas i Sverige från industrier som till stor del ligger i sysselsättningssvaga regioner. Inställda repetitionsövningar kan ta upp till 12 år att reparera på grund av förbandsomsättningen.

Redan 1982 började förberedelserna för 1987 års försvarsbeslut. I detta försvarsbeslut borde man försöka göra grundligare avvägningar mellan försvarsgrenarnas resursbehov. Nu styrs planeringen i hög grad av den s k påsprincipen, dvs i stort de

procentandelar som fastställdes för försvarsgrenarna i 1958 års försvarsbeslut. Dessa innebär för närvarande att armén får cirka 38 procent av det militära försvarets budget, flyget cirka 33 procent och marinen cirka 16 procent. Dessa fasta andelar skänker stabilitet åt planeringsarbetet och är till viss hjälp för försvarsindustrin. Men de gör det svårt att möta plötsliga förändringar genom att skifta resurser över försvarsgränserna. Materiellslagens olika investeringscykler samt förändringar i den säkerhetspolitiska hotbilden till följd av bl a teknisk utveckling borde göra det motiverat att ge ÖB ett större ansvar för resursavvägningar inom försvarsmakten. Den nuvarande försvarsplaneringen är alltför stel.

Förutsatt att man från socialdemokratisk sida håller fast vid huvuddragen i 1982 års försvarsbeslut och inte låter de aktuella budgetproblemen på andra områden gå ut över ett redan hårt bantat försvar, borde möjligheterna vara goda att bevara fortsatt partipolitiskt samförstånd om försvarspolitik.

Några lärdomar kan dras av försvarspolitikerna 1976–82.

- Det går att i relativt bred politisk enighet mangla fram ett försvarsbeslut som fyller säkerhetspolitiska och statsfinansiella krav. De parlamentariska försvarskommittéerna spelar härvidlag en stor roll.
- Det system för rambudgetering och långsiktsplanering som tillämpas inom försvaret är ett bra instrument för att genomföra besparingar och rationaliseringar, vilka är förankrade inom organisationen.
- Det var nödvändigt att avgöra flygplansfrågan i 1982 års försvarsbeslut och de borgerliga partierna gjorde en riktig bedömning när de drev JAS-projektet till omröstning i riksdagen.

14 Regeringarna Fälldin och de statliga företagen

Nils G Åsling

Från ideologiska utgångspunkter är statligt företagande ett område där meningsbrytningarna traditionellt varit starka i svensk politik. De sex borgerliga regeringsåren 1976–82 representerar dock ett undantag eftersom industrikriserna kom att motivera ett ökat statligt engagemang i näringslivet. Den industrikris som vi bevittnade början till 1976 och som blommade ut 1977 och 1978 var symptom på långtgående förändringar i världsekonomin. Dessa långtgående förändringar hade utlösts av den förändrade oljeprispolitiken av Opec-länderna 1973. I realiteten fanns symptomen på vart vi var på väg långt tidigare. Tillväxttakten i industriproduktionen i Sverige hade nått en kulmen 1965 på 8 procent men sjönk därefter oavbrutet. Trots detta var investeringsaktiviteten hygglig under 70-talets början.

1974 blev ett gynnsamt högkonjunkturår. Det skapade ökad optimism och en hel del nya investeringar genomfördes eller påbörjades. Att en ny situation höll på att växa fram på världsmarknaden framgick dock med önskvärd tydlighet i vissa företag. Gränges AB t ex kunde notera en förlust på 225 miljoner kronor 1975, en förlust som i grunden skakade detta gamla "guldkantade" företag.

Ett annat svenskt företag inom handelsstålindustrin som redovisade stora förluster för 1975 var Norrbottens Jernverk AB (NJA), ägt av staten genom Statsföretag. Bokslutet visade en förlust på 180 miljoner kronor, dvs cirka 20 procent av omsättningen. I realiteten var emellertid NJA-problemen långt större än vad bokslutet utvisade. NJA var ett nerkört företag. Före-

tagsledningen hade ägnat det mesta av sin tid åt det storslagna projektet Stålverk 80. Det är måhända betecknande för situationen att den mest framgångsrika satsning man gjort var bildandet av dotterbolaget Plannja AB för produktion av byggplåt. Den produktionen baserades emellertid på import av huvudsakligen japansk tunnplåt.

NJA-problematiken hade skapat stora svårigheter för den avgående socialdemokratiska regeringen 1976. Denna hade uppenbart börjat uppleva Stålverk 80-projektet som alltför osäkert. Det hade gjorts stora insatser för att banta projektet, men det var ändå ett projekt utan framtid med hänsyn till vad som höll på att ske i stålindustrin ute i världen. NJA-styrelsens beslut att lägga ned projektet dröjde dock inte länge. Men Statsföretag behövde ett medelstillskott på inte mindre än 1,8 miljarder kronor för att göra en genomgripande ekonomisk rekonstruktion av NJA.

Även det tredje stora handelsståltillverkande företaget i Sverige, Stora Kopparberg, hade problem med stålrörelsen i mitten på 70-talet. Det första dramatiska nedläggningsbeslutet som den nya borgerliga regeringen fick ta del av gällde företagets specialstålverk i Vikmanshyttan. Det visade sig att Stora Kopparberg hade valt väg. Man ville renodla skogsrörelsen och begränsa sitt engagemang inom stålindustrin. Alternativet var att genom stora investeringar framför allt inom metallurgin men också i förädlingsledet göra Domnarvet till ett stålverk med chans att överleva. Stora Kopparbergs ledning ansåg att detta skulle ställa så stora anspråk på resurser att företaget inte av egen kraft skulle klara det.

Situationen i svensk handelsstålindustri var alltså, när den borgerliga regeringen tillträdde, att av de tre dominerande företagen var två konkursmässiga, Gränges och NJA, och det tredje, Stora Kopparberg, fast beslutet att orientera sig bort från branschen, även om det skulle ske till priset av en total nedläggning av stålrörelsen.

Det var under intryck av dessa perspektiv som den socialde-

mokratiska regeringen genom Stålbranschrådet redan i februari 1976 hade beslutat utreda frågan om den svenska handelsstålindustrins framtida struktur. Uppdraget gick till dåvarande chefen för Jernkontoret, professor Lars Nabseth. Utgångspunkten var framför allt vilka effekter Stålverk 80 skulle ha på svensk handelsstålindustri. Direktiven blev inaktuella då NJAs styrelse med Fälldinregeringens goda minne beslöt lägga ned Stålverk 80-projektet. Uppgiften blev i stället att utreda förutsättningarna för en genomgripande omstrukturering av den svenska handelsstålindustrin. Lars Nabseth föreslog en lösning som sedermera skulle materialiseras i Svenskt Stål AB, alltså en sammanslagning och genomgripande omstrukturering av de tre företagen.

Med utgångspunkt i Lars Nabseths utredning och krisen i Gränges och NJA stod den borgerliga regeringen inför ett betydelsefullt vägval. Det stod från första stund klart att om man skulle bilda ett gemensamt handelsstålbolag skulle det statliga ägarengagemanget i realiteten vara helt avgörande för möjligheterna att lyckas med de nödvändiga strukturinsatserna. Även om de privata intressenterna skulle dela aktiekapitalet, dvs staten och de privata ägarna skulle ha 50 procent vardera, stod ändå staten som ekonomisk garant för det nya företags möjligheter inte bara att överleva utan också att genomföra komplicerade strukturförändringar.

I den process som därmed inleddes skulle dessutom inte minst fackliga och regionala krav och hänsynstaganden vara mycket centrala. Skulle statsmakterna kanske låta Gränges gå i konkurs och se vad som fanns av privat kapital, svenskt eller utländskt, som skulle vara intresserat av att ta upp kampen om den vikande marknaden genom ett engagemang i Oxelösunds Jernverk? Skulle regeringen då också kanske avvisa Statsföretags begäran om medelstillskott och rekommendera en konkurs även för NJA? Fanns det politiska förutsättningar för något sådant? Frågan måste ställas bl a med utgångspunkt från att NJA till sin huvuddel fanns i Norrbotten, som då drabbats av nedläggning av

Stålverk 80-projektet men dessutom av en växande oro och ökande problem över huvud taget på arbetsmarknaden. Tanken att låta ett statligt företag gå i konkurs betraktades vid denna tidpunkt som absurd. Staten ansågs, som ytterst ansvarig för ekonomi och näringspolitik, inte kunna medelst konkurs övervältra ansvaret för sina misslyckade engagemang på andra intressenter i samhället.

För Stora Kopparberg var problemet på sätt och vis enklare. Företaget skulle knappast omgående lägga ned Domnarvet men otvivelaktigt så snabbt man såg en chans påbörja en successiv nedbantning, som syftade till nedläggning. Det fanns också andra faktorer som spelade en avgörande roll för det ökade statliga engagemanget i handelsstålindustrin. Var det t ex inte så att verkstadsindustrins betydelse för svensk export successivt ökade? Och hade inte verkstadsindustrin gång efter annan själv uttryckt önskemål om att i sin närhet ha en betydande inhemsk råvaruproduktion?

Den fråga man ställer sig är naturligtvis om det var motiverat av den borgerliga regeringen att på det sätt som gjordes öka de statliga insatserna och engagemanget i handelsstålindustrin? Svaret är att det egentligen inte fanns något alternativ. Krisen för Gränges liksom NJAs ekonomiska situation var så allvarlig att det sannolika utfallet, om staten inte gått in, hade varit nedläggning av de tre stora handelsstålverken, Oxelösund och NJA relativt omgående, Stora Kopparberg sannolikt efter en mera utdragen process.

Nedläggning var alltså i praktiken alternativet till statligt ägar-engagemang. Privata intressenter som var villiga att ta vid t ex i Oxelösund eller i Luleå fanns inte. Politiska förutsättningar för staten att hålla fingrarna borta fanns inte heller. I alla riksdagsgrupper, både regeringens och oppositionens, föreföll det vara en allmän och självklar uppfattning att staten inte kunde vara en passiv åskådare till vad som höll på att ske. Samma uppfattning hade också branschen; i varje fall den övervägande delen av branschens företrädare uttalade sig i denna riktning.

Vilka var då de ideologiska skillnaderna mellan höger och vänster, mellan den borgerliga regeringen och oppositionen i denna fråga? De begränsades, ytligt betraktat, till att socialdemokraterna menade att uppgörelsen var alltför fördelaktig för de privata företagen och att staten dessutom från början borde ha haft ett klart majoritetsinflytande över det nya stålföretaget. Men det fanns naturligtvis också andra skillnader i åsikter eller attityder.

För den borgerliga regeringen var insatserna i handelsstålindustrin en besvärlig men nödvändig insats av industripolitisk karaktär för att i ordnade former genomföra strukturförändringarna. Naturligtvis var det också angeläget att ge de privata företagen, främst Stora Kopparberg, en rimlig chans att lämna en bransch som företaget inte hade resurser att fortsätta i, så att det kunde koncentrera insatserna inom andra sektorer, främst skogsindustrin. Genomgående i den borgerliga regeringens attityd var också att skapandet av SSAB intimt förknippades med långtgående strukturförändringar och krav på att företaget inom en femårsperiod skulle vara lönsamt. Socialdemokratin fäste för sin del större vikt vid den omständigheten att staten gick in i företagen och tog ett ansvar för sysselsättningen och utvecklingen i branschen. För den socialdemokratiska oppositionen var lönsamhetsmålet och rationaliseringskraven andrahandsfrågor.

Inom andra områden av stålindustrin kom den ideologiska skiljelinjen klarare till uttryck. Socialdemokraterna krävde nämligen långtgående insatser från statens sida för att rädda specialstålindustrin. De studier som den borgerliga regeringen lät genomföra visade att där inte fanns samma motiv för ett direkt statligt engagemang. Det fanns klara förutsättningar för de befintliga företagen att reda upp situationen själva. Läget var förvisso ansträngt även där, t ex för Uddeholm, som emellertid fick ett villkorlån och därmed räddades från konkurs. Den borgerliga regeringen avstod därför från ett ägarengagemang. I stället tillsattes en specialståldelegation som fick särskilda resurser för att bistå stålindustrin med finansiering av nödvändiga ratio-

naliseringsåtgärder. Utvecklingen har visat att det var ett rimligt beslut även om det har blivit svårt för specialstålföretagen att genomföra de nödvändiga strukturinsatserna. Socialdemokratiens upprepade krav på övergripande planer för statliga ingripanden skulle uppenbart ha haft ett konserverande inflytande och förhindrat en del av de nödvändiga strukturåtgärder som genomförts sedan 1976.

Inom varvsindustrin har det statliga företagsengagemanget under de borgerliga regeringarna kommit att bli särskilt tungt. Den svenska varvsindustrin präglades av optimism i mitten av 70-talet. Det är ingen överdrift att säga att det då togs ett antal olyckliga investeringsbeslut, som i realiteten innebar att varvsindustrin investerade sig fast i krisen.

Det ödesdigra ställningstagandet kom i budgetpropositionen 1974 då den socialdemokratiska regeringen slog fast att staten borde vara beredd att medverka till att upprätthålla den svenska varvsindustrins konkurrenskraft, även om detta skulle medverka till en kapacitetsexpansion. Det är mot den bakgrunden man får se besluten om investeringar i t ex en ny docka för supertankers vid Uddevallavarvet och andra statliga åtaganden. Näringsutskottets ställningstagande till dessa planer kan vara betecknande för det politiska klimat i vilket varvspolitiken hade att utvecklas. Näringsutskottet skrev: "Otvivelaktigt kan vissa risker vara förenade med en utbyggnad av varvskapaciteten. Utskottet anser det dock väsentligt, inte minst med hänsyn till varvsindustrins stora betydelse från sysselsättningssynpunkt, att varvens konkurrenskraft förstärks genom att produktionsapparatens byggs ut."

Det var naturligtvis ett ödesdigert ställningstagande, och det dröjde inte många månader förrän krisbuden kom. Eriksbergs varv i Göteborg, som då ägdes av Ångfartygs AB Tirfing, hamnade redan 1974 i en ytterst besvärlig likviditetskris. För att lösa den krisen övertog staten Eriksberg, som alltså tillsammans med det tidigare krisdrabbade Uddevallavarvet nu blev ett statligt företag. 1975 kom också beslutet om ett samarbetsavtal med

Saléninvest AB, som innebar ett samgående mellan Götaverken och Eriksberg. Den borgerliga regeringen tog följaktligen varvskrisen i arv. Den fanns redan på det "dukade bordet". Ett av de första ställningstagandena från den nya regeringen gällde om Götaverken skulle få ett likviditetstillskott för att undgå konkurs. Tillskottet beviljades, men i samband därmed tillsattes också en analysgrupp med uppdrag att skissera en aktionsplan för de statliga varvsengagemangen.

Resultatet blev att sommaren 1977 bildades Svenska Varv, en särskild företagsgrupp som skulle ta hand om de svenska storvarven. 1979 var även Kockums moget för ett statligt övertagande. Motivet för att bilda en särskild varvsgrupp var att med en koncernledning åstadkomma en effektiv organisation och genomföra målmedvetna strukturförändringar som gav en anpassning till världsmarknaden.

Enskilt kapital fanns inte heller i detta sammanhang tillgängligt. Om staten inte uppträtt som ägare hade Uddevalla, Göteborgsvarven, Landskronavarvet och slutligen även Kockums varit konkursföretag. I varje fall med den internationella marknad som erbjöds 1977–78 fanns det inget enskilt kapital som var villigt att ta vid ens efter en konkurs. När det gäller utvecklingen inom varvsnäringen var de rationella motiven för statens engagemang dock avsevärt mindre än inom handelsstålindustrin. De svenska storvarvens bidrag till den svenska bytesbalansen har under de senaste sex till sju åren varit relativt begränsat och förädlingsvärdet tidvis t o m negativt. Allt talar för att varvsindustrin borde ha hanterats mycket brutalare än vad fallet blev. Även här kan man dock notera betydande skillnader mellan socialdemokratin i opposition och de borgerliga regeringarna. Socialdemokratin motsatte sig genomgående mycket energiskt de flesta rationaliseringsåtgärder som den borgerliga regeringen föranstaltade om och kritiserade starkt den reducering av kapaciteten som var ett centralt inslag i de borgerliga regeringarnas varvspolitik.

Mest påtagligt kom detta till uttryck när det gällde Landskro-

navarvet. Sommaren 1978 hade jag ett nytt strukturprogram för varvsindustrin färdigt och genomförhandlat med representanter för de borgerliga partiernas regeringsgrupper. Propositionen fick emellertid aldrig läggas fram, eftersom den första Fälldinregeringen avgick. Förslagen i propositionen sommaren 1978 gick ut på att ett par av storvarven måste läggas ned eller, som det hette, konverteras till verkstadsindustrier med annan produktion än fartyg. När den andra Fälldinregeringen på nytt hade tagit ansvaret för varvspolitikens framlades våren 1980 i princip 1978 års strukturprogram för varvsindustrin.

Förslaget gick då ut på en kraftig kapacitetsreduktion, bl a genom nedläggning av Landskronavarvet. Detta motsatte sig socialdemokraterna energiskt. De drev en aggressiv kampanj mot den borgerliga regeringens varvspolitik. Det ledde i sin tur till att två folkpartistiska riksdagsmän gjorde gemensam sak med den socialdemokratiska oppositionen och stjälpde förslaget. Emellertid växte insikten om det orimliga i att upprätthålla en fartygsproduktion av alltför stor omfattning, och 1981 accepterade riksdagsmajoriteten mitt strukturprogram för varvsindustrin. Man kan alltså utan överdrift påstå att det varvsprogram som nu gäller blev fördröjt i tre år innan det slutligen under stora antogs av vårriksdagen 1981.

I varvsfrågan har hela tiden de rationella marknads- och företagsekonomiskt orienterade motiven skjutits i bakgrunden. Det har kostat det svenska folkhushållet åtskilliga miljarder kronor i onödan. Uppenbart är att de lokala och regionala fackliga organisationerna liksom kommunala och regionala politiska församlingar och organisationer spelat en avgörande roll för denna fördröjning av ett nödvändigt rationaliseringsprogram inom svensk varvsindustri. Det är inte i första hand ideologiska åsiktskillnader som dominerat beslutsprocessen utan hänsynen till folkrika regioner. Inom varvspolitikens har alltså den politiska taktiken spelat en alltför central roll, och varvspolitikens belyser väl de nackdelar som följer av statliga engagemang inom företagssektorn.

Ingen tvekan bör råda om att det hade varit till klar fördel för svenskt näringsliv om utslagningsprocessen av storvarven fått ha sin naturliga gång utan statligt ägarengagemang. Förlusterna av arbetsplatser hade naturligtvis varit ett bekymmer, men varvsindustrin är inte, till skillnad från handelsstålindustrin, en basindustri nödvändig för annan industriell expansion och utveckling. Varvsindustrins bidrag till bytesbalansen har också varit marginellt. Varvsindustrin har uppenbart också onödigtvis konserverat resurser som med fördel hade kunnat användas inom varvsregionerna för utveckling av annat näringsliv. Jag tror med bestämmdhet att det är den slutsats man kan dra av utvecklingen i Landskrona. Den havererade varvspropositionen våren 1980 visade emellertid att de borgerliga regeringarna haft ytterligt bräckligt politiskt underlag för sitt agerande eller för sina förslag när det gäller varvspolitiken. Detta avslöjar i sig självt hela dilemmat med det statliga engagemanget inom varvsindustrin.

Ett tredje område där statens engagemang dramatiskt ökat under de borgerliga regeringarna är skogsindustrin. Det började med skogs- och stålföretaget Uddeholm, som våren 1977 var i en akut krissituation och beviljades ett särskilt villkorslån. Det fortsatte med Skåneskog, NCB, Södra Skogsägarna, Vänerskog och Munksjö.

Egentligen hade emellertid problemen börjat långt tidigare, dvs redan 1975 då man införde ett statligt stöd för lagerproduktion i massaindustrin. Den väntade konjunkturuppgången dröjde. Den borgerliga regeringen var tvungen att förlänga lagerstödet. Det resulterade i att mot slutet av 1976 låg ungefär hälften av världens samlade massalager hos svenska tillverkare, och dessa lager var fyra gånger så stora som normalt. Även Svenska Pappers- och Cellulosaindustriföreningen medverkade i detta överbrygningsarbete genom att träffa avtal med ett bankkonsortium om ett eurodollarlån på 150 miljoner dollar för finansieringen av den stora lagerhållningen.

Men uppgången lät vänta på sig, och överlagren blev en ödesfråga. Kristecknen blev allt tydligare under 1977, och våren 1978

beslöt regeringen på framställning från branschen att skapa en särskild form av statliga kreditgarantier. Ramen blev 900 miljoner kronor. Man var mycket angelägen att hålla garantierna så att inte något företag skulle få en konkurrensfördel, och därför ställde man bl a krav på att de företag som utnyttjade garantierna skulle tillföras externt riskvilligt kapital som motsvarade en fjärdedel av garantibeloppet. Vidare föreskrevs att företag som utnyttjade garantin inte skulle ge någon utdelning på aktiekapitalet.

Denna nya kreditfacilitet skulle emellertid visa sig vara av begränsat värde. Redan i april tillkallades en särskild utredning om situationen i de bondekooperativa skogsindustriföretagen. Denna utredningsgrupp, som leddes av landshövding Mats Lemne och bland ledamöterna återfanns dåvarande ordföranden i Svenska Pappersindustriarbetareförbundet Roine Carlsson, kom till en början att koncentrera sina aktiviteter på Norrlands Skogsägars Cellulosa AB, NCB, som tillsammans med Skåne-skog först hamnade i finansiella svårigheter. Därefter skulle även Södra Skogsägarna, Mälarskog och Vänerskog komma in i samma finansiella situation. Övriga krisföretag inom skogen behandlades i särskild ordning. Det gällde Munksjö och ASSI, som fick ett särskilt kapitaltillskott på 550 miljoner kronor för sina investeringar vid Karlsborgsverken.

De bondekooperativa skogsföretagen hade växt fram snabbt under de senaste två decennierna. De hade inte hunnit konsolidera sig i tillräcklig omfattning och egenkapitalet var otillräckligt. Hos kreditinstituten hade den omständigheten att i NCBs fall t ex nära 50 000 enskilda skogsägare, sammanslutna i skogsägarföreningarna, stod bakom företaget ansetts borge för nödvändig stabilitet och kreditvärdighet. När avsättningskrisen 1975 och 1976 och den därav följande stora lageruppyggnaden åtföljdes av såväl en allvarlig kris för dollarn som kraftiga prisfall på massa och pappersprodukter, var företagens kapitalbas för bräcklig. Eftersom medlemmarnas uppslutning inte i tillräcklig mån avspeglade sig i balansräkningarna blev också bankerna

oroliga och i första hand Skåneskog och NCB hamnade i akuta svårigheter. I fallet Skåneskog gick det inte att undvika konkurs. Även i fråga om NCB fanns starka intressen som förespråkade konkurs redan då regeringen beslöt ge företaget ett lån på 400 miljoner kronor med villkorlig återbetalningsskyldighet.

Moderata samlingspartiet och några av folkpartiets representanter i regeringen var starkt kritiska till den särskilda finansieringen av ASSIs investeringar i Karlsborgsverken. Från samma håll kom den interna kritiken med kravet på konkurs för NCB, men där fanns dessutom en extern kritik från socialdemokraterna och från fackföreningsrörelsen, där Pappersindustriarbetareförbundets ordförande Roine Carlsson upprepade gånger krävde NCBs konkurs och i fackförbundsorganet SIA (Skogsindustriarbetaren) drevs en mycket arrogant och personlig kampanj mot försöken att rädda NCB som ett bondekooperativt företag. Stödet till Uddeholm hade å andra sidan inte föranlett kritik från något håll. Från regeringsmajoritetens sida var dock det avgörande för räddningsaktionen för de bondekooperativa företagen att undvika en total kollaps och i stället bidra till en ordnad omstrukturering av svensk skogsindustri.

Efter insatserna för NCB våren 1978 fortsatte problemen i de bondekooperativa skogsföretagen. Den folkpartistiska minoritetsregeringen följde först linjen att stycka NCB i försöken att hitta regionala samverkanspartner men fann snart att ingen majoritet fanns för detta och beslöt alltså att gå motsatt väg, dvs att förstärka företaget. I fallet Södra Skogsägarna beslöt man att staten skulle gå in som minoritetsägare med 40 procent. Frågan om de bondekooperativa skogsföretagen blev nära nog den tuva som höll på att stjalpa Fälldins andra regering. Förnyade kapitaltillskott till NCB och försök till rekonstruktion av Vänerskog höll nämligen hösten 1980 på att orsaka en regelrätt regeringskris. Återigen krävde moderaterna NCBs konkurs, och även för Vänerskog betraktade stora delar av regeringen konkursalternativet som det bästa. Det visade sig så småningom också bli det ofrånkomliga slutet för Vänerskogs industriföretag. För NCB

lyckades man träffa en uppgörelse som innebar att ett nytt kapitaltillskott förknippades med ett mycket långtgående strukturprogram, där nedläggning av Hörnefors och Köpmanholmen blev villkor för kapitaltillskottet.

Varför blev då stödet till de bondekooperativa skogsföretagen en så central fråga i de borgerliga regeringarnas arbete? Krisföretagen på den privata och den statliga sidan drabbades ju inte av samma politiska låsningar. Om man skalar bort intressebindningar, konsekvenserna av politiska sympatier och antipatier, kan frågan sannolikt sägas ha en starkt ideologisk grund. Såväl på den socialistiska vänsterkanten som på den marknadsekonomiska högerkanten fanns en gammal skepsis inför de kooperativa företagsformerna. Med de växande svårigheterna för de bondekooperativa skogsindustrierna ansåg man sig ha fått stöd för sina gamla uppfattningar att de kooperativa rörelserna inte var ändamålsenliga som bas för industriell verksamhet. Den upfattningen stod mot regeringsmajoritetens syn på de bondekooperativa skogsföretagen som värdefulla på grund av det stora antalet människors engagemang i skogsindustrin (dvs ett decentraliserat ägande). När man söker sammanfatta erfarenheterna av statligt företagande under de senaste åren står det alldeles klart att det har varit motiverat inte bara att behålla ett statligt företagande utan också att utöka engagemangen på grund av de krav som industrikrisen ställt. Industrikrisens dramatiska förlopp var följden av den svåra internationella, ekonomiska krisen. För svensk del förstärktes recessionen bl a genom kostnadsexplosionen 1975–76 som medförde att svensk industri förlorade marknadsandelar. De statliga företagsengagemangen i de borgerliga regeringarnas regi har alltså haft karaktären av överbrygningspolitik, av uppehållande försvar, i avvaktan på att den övergripande ekonomiska politiken skulle återge svenskt näringsliv dess konkurrenskraft.

Det har blivit en lång och mödosam vandring, eftersom den internationella konjunkturen så länge varit svag och eftersom de ekonomisk-politiska åtgärderna i Sverige först under 1981 börjat

ge avsedd effekt och återställa näringslivets konkurrenskraft. Det är alltså inte fel att påstå att statliga företagsengagemang, liksom en rad industripolitiska insatser i övrigt, fått sättas i stället för en effektiv stabiliseringspolitik som av skilda skäl inte har kunnat utvecklas. Följaktligen har det också varit självklart att när konkurrenskraften återvänt till svenskt näringsliv har det statliga företagsengagemanget kritiskt fått övervägas.

Målet för den tredje regeringen Fälldin var att åstadkomma en genomgripande organisatorisk nydaning av Statsföretag. Gruppen borde enligt regeringens uppfattning delas upp i ett antal branschgrupper för att få en effektivare organisation och marknadsanpassning. Dessutom borde den påbörjade privatiseringen av statliga företag fullföljas. Under 1981 såldes statens engagemang i Datasaab till Ericssonkoncernen, och sedermera har beslutats om ASEA-Atoms försäljning till ASEA. Våren 1982 föreslog jag att Statsföretag skulle lämna ifrån sig Investmentaktiebolaget Procordia. Avsikten var att börsnotera valda delar av Procordia och att sedan gå vidare med privatisering också av andra delar av Statsföretag. Det finns en rad företag i Statsföretagsgruppen som skulle kunna vara attraktiva på aktiemarknaden. Börsen har nu en längre tid – i varje fall som det ser ut nu när detta skrivs i mitten av december 1982 präglats av stor ”materialknapphet” och snabbt stegrade kurser.

Den principiella grundsyn som har varit gemensam för alla de borgerliga regeringarna har varit att de statliga företagsengagemangen aldrig får vara självändamål. Den statliga expansionen inom företagssektorn under mitten av 70-talet har enbart varit motiverad av att staten tvingats ikläda sig ansvaret för aktiva strukturpolitiska insatser. Målet har hela tiden varit att så snart de ekonomiska förutsättningarna det medgav gå den andra vägen, dvs privatisera så stora delar av de statliga företagsengagemangen som möjligt. Tiden var inne för detta redan hösten 1981. Då visade det sig emellertid att den nödvändiga handlingsberedskapen för ett nytänkande inom framför allt Statsföretagsledning inte fanns.

Fälldins tredje regering fick nöja sig med att rekonstruera LKAB och bekräfta det omförhandlade SSAB-avtalet. De organisatoriska förändringarna av Statsföretagsgruppen, som skulle bilda underlag för en privatisering av valda delar, uppsköts till våren 1982. Statsföretags dåvarande styrelse erbjöds en uppgörelse som innebar att staten skulle överta Procordia för två miljarder kronor och att man dessutom skulle se över hela Statsföretags organisation. Avsikten var att därmed markera kravet från ägaren att gruppen inom sig skulle frigöra kapital och dessutom förbereda en privatisering av valda delar av Procordia.

Statsföretags styrelse accepterade inte denna lösning och fick stöd i uttalanden från oppositionen, vilket föranledde mig att skjuta på avgörandet. Jag tillsatte en särskild arbetsgrupp, som fick uppdraget att utreda förutsättningarna för Statsföretags omorganisation med målet att lägga fram en proposition efter valet hösten 1982. Valutgången hindrade detta. Det socialdemokratiska alternativet har i stället presenterats i en proposition. Den är intressant bl a för att belysa skillnaderna mellan borgerlig och socialdemokratisk politik.

Alla strävanden till privatisering och nytänkande beträffande statens ägarengagemang har med maktskiftet hösten 1982 stoppats. Den socialdemokratiska regeringen har i stället valt att med mycket stora insatser rekonstruera Statsföretagsgruppen. Vissa organisatoriska förändringar genomförs även. Det avgörande är emellertid att den socialdemokratiska regeringen valt att tillföra mycket stora kapitaltillskott – ja, enligt min uppfattning att överkapitalisera företagen och så att säga gå den motsatta vägen mot vad Fälldins tredje regering avsåg. Man har med andra ord mycket klart markerat sin avsikt att inte bara rädda de statliga företagen utan att också skapa expansionsmöjligheter inom den nuvarande ägarformen.

Denna socialdemokratiska förankring i de socialistiska dogmerna har också ådagalagts på ett annat område. Under skogsindustrins svåra år i slutet av 70-talet fick Domänverket lätta bördan för en rad företag genom att förvärva skogsmark från

företag i likviditetssvårigheter. Folkpartiregeringen gav 1979 Domänverket en mycket generös kredit i räkning på 500 miljoner kronor till 4 procents ränta för denna industristödjande verksamhet. När Fälldins andra regering tillträdde ställdes villkoret på Domänverket att de stora markförvärven från industrin skulle motsvaras av försäljningar av skogsmark till enskilda skogsbrukare och företagare, i första hand enklaver i anslutning till enskilt skogsbruk. Denna verksamhet fick en betydande omfattning, men omedelbart efter den socialdemokratiska regeringens tillträde stoppades all markförsäljning av denna karaktär. Privatiseringen stod inte i överensstämmelse med de socialdemokratiska ambitionerna.

Medan de borgerliga regeringarna inte har sett det statliga ägandet som ett självändamål utan som ett medel i näringspolitiken är det för socialdemokratin alltså en trossats. En vägledande princip för de borgerliga regeringarna har varit att staten, så snart det var möjligt av allmänna marknadsskäl, borde avveckla sina ägarengagemang i företag där det inte finns särskilda regional- eller näringspolitiska motiv för staten som ägare. Till yttermera visso torde för ytterligt få företag – det mest kända undantaget är LKAB – de samhällsekonomiska motiven för statens ägarengagemang väga tyngre än de företagsekonomiska. Det torde också vara ytterligt få företag där det statliga ägandet i sig självt är en förutsättning för utveckling. Staten skall enligt den princip som regeringarna Fälldin tillämpade, t ex genom försäljning av Datasaab och ASEA-Atom, snarast möjligt avveckla ägarengagemang där inte regional- eller näringspolitiska skäl talar för statligt ägande.

Statens uppgift är att skapa förutsättningar för näringslivets utveckling. Statligt ägande kan bara undantagsvis vara ett instrument för denna uppgift. Det är enligt min mening den viktigaste lärdomen från de borgerliga regeringsåren vad gäller statlig företagspolitik och statligt engagemang i näringslivet.

15 Några reflexioner kring de borgerliga regeringsåren

Gösta Bohman

Under de senaste veckorna har jag suttit lutad över de digra dokumentens mångfald för att söka skaffa mig en heltäckande och såvitt möjligt sanningsenlig bild av den "underbara nattens" förhistoria och följder. Att då få tillfälle att ta del av de personligt färgade intryck från de sex borgerliga regeringsårens erfarenheter som nu redovisats är både stimulerande och fängslande. Författarna – ett antal direkt inblandade statsråd och statssekreterare – borde ju veta vad de talar om. Även om några särskilt intressanta pennor saknas – det gäller framför allt Thorbjörn Fälldins, Per Ahlmarks och Ola Ullstens – ger ändå den samlade redovisningen en intressant och samlad bild av de fyra regeringarnas mödor och glädjeämnen.

Det är självfallet inte min uppgift att recensera de medverkande. Än mindre att nagelfara och kritisera deras slutsatser. Men de har bidragit till att ge impulser till dessa mina egna funderingar.

Den socialdemokratiska oppositionen inriktades redan från början på att kritisera regeringsutövningen för brist på målmedvetenhet, handlingskraft och snabbhet. Det var en tacksam angreppsvinkel. De borgerliga statsråden saknade regeringserfarenhet. Deras, liksom deras medarbetares, kunskaper om administration och förvaltning var i regel begränsade eller obefintliga. Redan från första dagen ställdes de inför Sveriges ekonomiska kris. Den krävde snabbt insatta samt ofta drastiska och impopulära åtgärder. Att en koalitionsregering mellan tre partier med skilda politiska program och utgångspunkter för det politiska

arbetet måste möta svårigheter är närmast självklart. Men det sätt på vilket det interna arbetet inom regeringen lagts upp gjorde svårigheterna större än de behövt vara. Och det gjorde beslutsfattandet både tidsödande och nötande.

Det parti jag själv företräder hade på ett tidigt stadium utgått från att ett maktskifte stod för dörren. Ja, i själva verket hade vi redan inför 1973 års val vidtagit långtgående förberedelser. I olika promemorior hade vi skisserat hur de första veckornas regeringsarbete borde bedrivas och även angivit hur ett effektivt regeringsarbete skulle kunna åstadkommas. Vi fick inte gehör för våra synpunkter. Det var länge tveksamt, om vi över huvud taget skulle komma att medverka i regeringen, och de två andra partiernas intresse att lyssna på och ta intryck av våra förslag var inte särskilt utpräglat.

Den organisation som valdes för ledning och samordning av regeringens arbete var inte bra. Den bäddade för den långbänkspolitik som socialdemokraterna sköt in sig på och som också kom att prägla den allmänna bilden av regeringen. Mycket löstes visserligen på "samordningsnivå", men så snart det brändes måste direkt berörda statsråd kopplas in. Därmed låstes i regel läget och ärendet måste föras upp till statsministern, som i sin tur hade att överlägga först med ifrågavarande statsråd och sedan med de två övriga partiledarna. Låsningen blev då ännu hårdare. Respektive partiledare tog av naturliga skäl i regel ställning för det egna statsrådet. Därmed kom det slutliga avgörandet att ligga hos de tre partiledarna. Fördes frågan vidare till regeringsberedning, förmedlades bundenheten till partiernas statsrådsgrupper.

Thorbjörn Fälldin hade en utpräglad och berättigad respekt för de olika statsrådets revir. Han drog sig i det längsta för att "köra över" en departementschef. Han sökte en lösning i godo eller en kompromiss bakom vilken alla kunde enas. Sådant tog tid. Det gällde inte alltid stora och viktiga frågor. Ibland besvärfrågor, som ofta, men inte alltid, kunde få prejudicerande konsekvenser. Om det berörda statsrådet var tillräckligt envist

– och exempel på sådana saknades förvisso icke – kunde beslutsfattandet dras ut i det oändliga. Till dess att tålmodet tröt hos Thorbjörn Fälldin eller segdragningen fick en närmast löjväckande karaktär. Eller att en lösning framtvingades, som ingen egentligen ville ha. Men som innebar att ingen "förlorade ansiktet". Eller att alla gjorde det.

Att en ny borgerlig regering – när en sådan kommer – måste välja andra former för det interna arbetet är för mig närmast självklart. Motsättningar som alltid uppkommer i ett kollektiv måste lösas på en och samma nivå och på ett sådant stadium, att prestigelåsningar förebyggs. Under statsministern och i statsrådsberedningen måste alltså byggas upp ett integrerat samordningskansli med så kvalificerade företrädare för alla medverkande partier, att – om så erfordras – beslut kan tas redan där. En sådan lösning hade vi moderater föreslagit redan 1976. Den hade då avvisats av både Thorbjörn Fälldin och Per Ahlmark. Men av olika bevekelsegrunder. Vi återkom med förslaget 1979 men mötte även då motstånd.

Alla invigda vet att även en enpartiregering likt den som förlorade makten 1976 också hade att kämpa med samarbetsproblem. De *personliga* motsättningarna torde i själva verket ha varit större i den regeringen än i de därefter följande borgerliga. Jag talar om personliga, inte om politiska. Trots de politiska konfrontationer som de borgerliga trepartiregeringarna hade att brottas med var det personliga umgänget statsråden emellan präglad av en visserligen ibland hård men i regel hjärtlig och förstående ton. Enligt mina socialdemokratiska vänner var motsatsen ofta fallet i tidigare socialdemokratiska regeringar. 1982 års regering har uppenbarligen funnit att den bör koncentrera det politiska tänkandet och den långsiktiga strategin hos ett tänkarkollektiv under Ingvar Carlssons ledning. Detta tycks mig bekräfta riktigheten av såväl min kritik av de borgerliga regeringarnas samarbetsfilosofi som min bedömning av den socialdemokratiska.

Inte minst i en koalitionsregering krävs en gemensam, låt mig

kalla det, "fighting spirit". En stark gemenskapskänsla, som under regeringsutövningen tar över politiska partimotsättningar. Som är starkare än det lurpassande som alltför ofta förekom i de borgerliga regeringarna. Alla hade sina partiprogram, sina vallöften och sina uttalanden bakom sig. Alla såg framför sig nästa val, då de åter skulle mötas på valplatserna och kämpa om röster som skulle avgöra de inbördes styrkeförhållandena i nästa borgerliga regering. Och om det skulle bli en sådan. Jag menar därför att ett slags inre kabinett – ett regeringens A-lag – skulle underlätta tillkomsten av en sådan för regeringens styrka nödvändig samordningsanda.

Någon av författarna har i denna antologi talat om "trögheten" i kanslihuset. Och därmed främst syftat på förvaltningens tröghet. För egen del märkte jag inte mycket därav på tjänstemannanivå i det departement jag själv ledde, ekonomidepartementet. Det kan bero på att departementet var nytt och uppbyggt på enheter utbrutna ur andra departement. Men också på att den ekonomiska politikens hantering inte inbjuder till det slags tröghetsfenomen som lätt präglar andra mer konkreta ting. Jag fann en förvånande öppenhet. Ett klart intresse att gå nya vägar. En stor arbetsglädje och nyfikenhet inför nya propåer. Trots att majoriteten av ämbets- och tjänstemännen förmodligen icke delade min politiska grundsyn. Jag frågade inte heller efter deras. Betecknande för min naivitet eller bristande nyfikenhet i det hänseendet är att den av mina medarbetare, vars moderata partitillhörighet jag var mest övertygad om, sedermera visade sig vara medlem i det socialdemokratiska partiet.

Vi hade ett gott samarbete med andra ord. Genom att det moderata samordningskansliet var lokaliserat till ekonomidepartementet kunde vi också dra nytta av det allmänekonomiska kunnande som departementet företrädde vid bedömningen av samordningsfrågorna. Något som inte gjorde ekonomidepartementet mer populärt i andra departement eller hos deras chefer. Vi betraktades nog ofta som "busar", som hade till uppgift att säga nej. Men så lär det ha varit även på Gunnar Strängs tid.

När jag vid något tillfälle frågade en av mina medarbetare – tidigare i Gunnar Strängs tjänst – varför det var så svårt att vinna förståelse för våra synpunkter inom industridepartementet, blev svaret: "Så var det förr också. Gunnar Sträng och Rune Johansson hade svårt att tala med varandra."

En påtaglig brist i departementsindelningen var självfallet klyvningen av finansdepartementet. Eller rättare sagt den ärendefördelning som blev klyvningens resultat. Att låta ett departement bära det övergripande ansvaret för samhällsekonomin men beröva det de operativa instrumenten var dömt att skapa motsättningar. Även om samarbetet mellan handläggarna inom ekonomi- och budgetdepartementen ofta var bättre än mellan ekonomi- och övriga departement. Redan efter någon månad i regeringen kunde jag – med all förståelse för de politiska maktaspekterna – konstatera, att ett fungerande ekonomidepartement måste ha ett fast grepp också över statsinkomster och statsutgifter samt över den kommunala ekonomin. Socialdemokraternas tempo tillbaka 1982 var alltså i princip en riktig åtgärd.

Men trögheten? Ja, den fanns mera på politisk nivå än på tjänstemannanivå. I politisk grundsyn, i vallöften och uttalanden, som jag redan nämnt. Och emellanåt också i statsrådets viljestyrka och målmedvetenhet, då det gällde att ställa krav på medarbetarna. Att klart deklarerat vad man ville ha gjort. Vad man önskade få utrett. Jag tror att många statsråd dagtingade inför alla vardagsfrågor. De hann inte göra riktigt klart för sig vad de skulle ha kunnat åstadkomma med hjälp av det instrument som stod till deras förfogande.

Att inbyggd partipolitisk bundenhet också bidrog till trögheten skall ingalunda döljas. Min strävan att ge löntagarfundsutredningen nya och mer öppna direktiv stoppades exempelvis av folkpartiledaren. Liksom försöken att få till stånd en utredning om AP-systemets ekonomiska framtid. Då var det centern som höll igen. Av rädsla för socialdemokratiska misstänklighetsöranden. Och hur länge fick jag inte hålla på, och vilka krokvägar fick jag inte gå, för att få till stånd det aktiefondsparande som

alla borgerliga nu berömmar sig av?

Det som fälldes av de två trepartiregeringarna var emellertid varken arbetsmetoder eller tröghet utan skillnaderna i politisk grundsyn inom den borgerliga familjen. Att kärnkraften bar frö till en kommande kris var nog vi tre borgerliga partiledare medvetna om, då vi i den sista skälvande minuten före regeringens tillkomst skrev ihop regeringsdeklarationen. Men vi hoppades: kommer tid kommer råd. Men det gjorde det inte. Det är möjligt, men ingalunda säkert, att det skulle ha gjort det med ett bättre organiserat internt samarbete, under vilket vi skulle ha kunnat prata oss samman mera fritt än fallet nu blev, då pratet först kanaliserats över olika stationer med missförstånd och misstänksamhet som följd.

När jag talar om skillnader i grundsyn, tänker jag bl a på inställningen i förhållandet till socialdemokraterna. Något förenklat hade folkpartiet och centern den uppfattningen, att den nya regeringens politik borde skilja sig så litet som möjligt från den som socialdemokraterna bedrivit. Väljarna skulle lära sig inse, att ett byte av regering icke innebar en helt ny politik. Att allt i stället i stort sett skulle förbli vid det gamla. Den sociala, solidariska reformpolitiken skulle bestå, ja, i själva verket bli bättre, smidigare och mindre byråkratisk. Hos oss moderater var snarast en motsatt inställning förhärskande. Ja, inte att vi skulle göra rent hus med "Reformsverige". Däremot att vi skulle söka i praktiskt handlande visa, att borgerlig politik var något helt annat än socialistisk politik. Att med borgerlig ledning skulle Sverige bli bättre än med socialdemokratisk. Vi menade med andra ord, att regeringen borde, som det heter, "profilera sig" just som en borgerlig regering.

Åsiktsskillnaden kom också till uttryck i vår syn på förhandlingar med socialdemokraterna. Självfallet strävade också vi efter breda lösningar i viktiga frågor. Efter kompromisser till gagn för helheten. Men det för oss avgörande måste vara politikens och kompromisernas innehåll. Inte den breda samlingen som sådan. Och skulle vi förhandla, måste vi göra klart för oss var

gränsen för medgörlighet skulle dras. Regeringsansvaret kan en regering aldrig frånsäga sig. Vi mötte hösten 1976 en helt oförsönlig socialdemokrati, inriktad på ett enda mål: att göra det så besvärligt som möjligt för regeringen. Att göra ohägn. Och att säga nej. Först fanns ingen ekonomisk kris i landet. När det sedan visade sig att det fanns en kris, var den den borgerliga regeringens skuld.

Sten Westerberg har i sin uppsats varnat för den förhandlingspraxis som utbildats mellan statsmakterna och organisationerna på arbetsmarknaden. Redan genom att inbjuda till förhandlingar försvagar statsmakterna sin egen position, menar han. Organisationerna får möjlighet att för sin medverkan begära ett alltför högt pris. Sten Westerberg har rätt. Men hans resonemang gäller inte bara förhållandet mellan statsmakterna och organisationerna. Utan också mellan regering och opposition. Om parterna på ömse sidor om förhandlingsbordet verkligen vill komma överens, verkligen vill nå en för helheten – rikets ekonomi – tillfredsställande lösning, då bör självfallet samling eftersträvas. Men ofta – under senare år i regel – har så inte varit fallet. Oppositionens strävan var i stället att göra det så svårt som möjligt för regeringen att regera. För att därmed öka sina egna förutsättningar inför nästa val. Vi kan nu läsa i facit. Vi kan nu konstatera, att just detta blivit resultatet av regeringen Fälldins förhandlingsvilja. "Historiska kompromisser" har blivit "historiska kapitulationer".

Också en annan olikhet i grundsyn präglade regeringsarbetet och medverkade till dess sammanbrott. Jag syftar på insikterna om den svenska samhällsekonomin kritiska läge och sambandet däremellan och den offentliga sektorns alltför snabbt växande expansion. Vi moderater hade långt tidigare än de andra partierna insett riskerna för fortsatt utveckling efter de linjer som drogs upp i mitten av 60-talet. Från 1966 väckte dåvarande högerpartiet upprepade partimotioner i riksdagen med begäran om principbeslut, att de offentliga utgifterna inte skulle få öka snabbare än tillväxten i ekonomin. Det var inte bara ekonomiska betrak-

telser som bar upp motionerna. Utan också övertygelsen om att den pågående politiseringen av samhället på längre sikt var ägnad att begränsa medborgarnas handlings- och valfrihet samt deras möjligheter att ta eget ansvar för sin tillvaro. Ekonomiska bedömningar förenades alltså med liberala idéer.

Steg för steg framtvingade utvecklingen samma slags tänkande inom de två andra borgerliga partierna. Men det tog tid. Och under de första regeringsåren fanns inte mycket av förståelse för behovet av en omläggning av den ekonomiska politiken i den riktning den ekonomiska verkligheten krävde. Eftersom jag själv i ekonomidepartementet hade att ställa krav härpå, är det förklarligt att spänningar måste uppkomma när de andra inte ansåg sig kunna följa med på vägen.

Ämbetsverkens roll har kritiskt belysts av några av författarna. Även jag mötte tendenser till inte bara ett naturligt hävdande av oberoende och självständighet utan också till aktivt motarbete av regeringens politiska strävanden. I visst fall genom att aktivera personalens organisationer att genom MBL-lagstiftningen söka förhindra utredningsdirektiv som kunde tänkas äventyra vissa av berörda ämbetsverks intressen. Men vad som inte berörts i de olika avsnitten – eller i vart fall ägnats alltför begränsat intresse – är att rollfördelningen mellan regering och ämbetsverk fortlöpande förändrats med den fortgående politiseringen av samhället. Och därmed också lagstiftningens roll och utformning.

Ju större del av samhällsverksamheten som överförts till den offentliga sektorn, ju mera av sådant som tidigare åvilat de enskilda medborgarnas handlings- och ansvarsutrymme, som anförtrots förvaltande och administrerande myndigheter och institutioner, desto svårare har det blivit att i författningsform dra upp klara och lättolkade regler för handlandet. I allt högre grad har rättstillämpning och myndighetsutövning måst bli beroende av allmänt hållna författningsregler eller myndighetsdirektiv. Ordet "lidbommeri" ligger nära till hands.

Desto svårare blev det för den enskilde att hävda sina rätts-

anspråk. Desto angelägnare blev det för myndigheterna att vara på den säkra sidan när de utnyttjade sina allmänna fullmakter. Att söka förebygga för framtiden hämmande prejudikatsbildning och hänsynstagande till i det enskilda fallet föreliggande speciella, eventuellt ömmande omständigheter. Och desto större har i ett sådant utvecklingsförlopp skillnaderna och motsättningarna blivit mellan "vi här nere" och "dom där uppe".

Att i detta läge begränsa besvärsrätten kan inte rimligen vara den rätta vägen. Annat än i rena rutinfrågor. Om det är sant, som en författare gör gällande, att regeringen ytterst alltid görs ansvarig för enskilda myndigheters handlande, då måste regeringen också ha möjligheter att i sista hand pröva avgörandena. Bl a för att få en bild av vad som sker på olika håll ute i samhället. För att skapa prejudikat eller för att kunna framlägga behövliga förslag till lagändringar.

Tyvärr måste slutsatserna bli de jag här dragit. Tyvärr, därför att det för många framstår som svårförståeligt att rikets regering skall behöva syssla med de bagatellfrågor det ofta, alltför ofta, är fråga om. Men det är bagateller med hänsyn bara till allt annat som regeringen har att beställa. Inte bagateller för den enskilde medborgaren som känner sig förfördelad och utsatt för de mäktiges godtycklighet.

Den personliga och översiktliga bild jag tecknat av de borgerliga trepartiregeringarnas svårigheter och om orsakerna härtill kan tyckas vara negativ i överkant. Den kan kanske också uppfattas som argument mot liknande experiment i framtiden. Ingenting kan vara felaktigare. I själva verket är det just erfarenheterna av de sex årens samregerande som bör tas tillvara och bilda grund för kommande borgerliga samverkanssträvanden. De borgerliga fick sex läroår till sitt förfogande. Socialdemokraterna hade haft mer än 40 år. Det skulle ha varit anmärkningsvärt, om inte de sex åren kantats av problem och svårigheter. Varav slutsatser kan och måste dras för framtiden.

De tre partierna kom faktiskt i sak varandra allt närmare allteftersom tiden gick. När den andra trepartiregeringen bröt

samman till följd av den underbara nattens uppgörelse, förelåg i stort sett en grundläggande samsyn mellan de tre om Sveriges ekonomi och hur den skulle återställas. Detta bekräftas bl a av Thorbjörn Fälldins utfästelse till mig rörande tvåpartiregeringens politik och av det sätt på vilket politiken fullföljdes. Och kanske i ännu högre grad av vad som skett efter 1982 års borgerliga valnederlag. Vad som nu äger rum inom den inbördes splittade socialdemokratiska regeringen befäster mitt påstående.

MAKT OCH VANMAKT

Lärdomar av sex borgerliga regeringsår

De sex borgerliga regeringsåren 1976-82 var inledningen till en ny period av politisk instabilitet och maktväxling i Sverige. Lärdomar från de borgerliga regeringsåren bör därför tas till vara och läggas till grund för kommande regeringsbildningar. Sådana lärdomar är viktiga för alla politiska partier, för intresseorganisationer och för landet.

I 14 uppsatser i denna bok diskuterar statsråd och statssekreterare i olika borgerliga regeringar erfarenheter från kanslihusarbetet. Boken har sammanställts av SNS chef, ekon dr *Bengt Rydén*, som också skrivit en inledning.

Anders Arfwedson

Carl Bildt

Gösta Bohman

Ingemar Eliasson

Sven Hirdman

Göran Johansson

Stig Larsson

Bert Levin

Björn Molin

Ingemar Mundebo

Mats Svegfors

Daniel Tarschys

Bengt Westerberg

Sten Westerberg

Nils G Åsling

SNS program Samhällsorganisation under OmPrövning tar upp till debatt och forskning frågor och perspektiv som kan bidra till fördjupad förståelse av samhällsutvecklingen. Deltagare från företag, forskning, förvaltning, politik och organisationer inbjuds medverka.



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

ISBN 91-7150-240-8