

OFFENTLIG sektor i TILLVÄXT

daniel tarschys • lars nabseth • mats hellström
hans i zetterberg • karin busch • christer wallroth
gabor bruszt • erik höök • bo winander
roger henning • anders leion

Offentlig sektor i tillväxt

Offentlig sektor i tillväxt

Daniel Tarschys Lars Nabseth Mats Hellström
Hans L Zetterberg Karin Busch Christer Wallroth
Gabor Bruszt Erik Höök Bo Winander
Roger Henning Anders Leion



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

SNS — STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGSLIV 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.

Adress: Sköldungagatan 2, 114 27 Stockholm

Telefon: 08-23 25 20

Postgiro: 35 62 60-0

Denna bok är nr 2 1975 i SNS bokserie
Näringsliv och Samhälle

© Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Omslag av Tommy Säflund

Tryckt hos Bohusläningens AB, Uddevalla 1976
ISBN 91 7150 171 1

Innehåll

Förord	9
De offentliga utgifternas tillväxt: nio förklaringstyper	11
Den offentliga sektorn i samhällsekonomin — utveckling, framtidsperspektiv, probleminventering	40
Sysselsättning för gemensamma behov	65
Allmänhetens prioritering av offentlig och privat konsumtion	79
Effektivitet och rationalisering i offentlig förvaltning och företag	106
Avgifter på offentliga tjänster — några principiella synpunkter	116
Den offentliga sektorn och jämlikheten	126
Det offentliga som företagare	152
Några synpunkter på den offentliga sektorns roll i ”den svenska modellen”	173
Demokratin och den offentliga sektorns expansion	186

Förord

Den offentliga sektorns andel av den samlade produktionen har vuxit under en lång följd av år i alla industriländer. För Sveriges del har denna utveckling gått längre än på de flesta andra håll. Särskilt gäller detta om man mäter den offentliga sektorns storlek från inkomstsidan, dvs som summan av statens, kommunernas, landstingens och AP-fondens inkomster. Dessa svarar nu för omkring hälften av Sveriges nationalinkomst.

I denna bok analyseras och diskuteras en rad frågor som berör den offentliga sektorns tillväxt. Boken utgörs av tio fristående uppsatser som skrivits av forskare och andra i ämnet väl insatta. *Daniel Tarschys* och *Lars Nabseth* redovisar i var sin uppsats de många drivkrafter som enligt den samhällsvetenskapliga forskningen förklarar den offentliga sektorns tillväxt. Deras analyser kan möjligen ligga till grund för gissningar om tillväxten kommer att fortsätta i samma takt som hittills.

I de senaste årens diskussioner i sysselsättningsfrågan har ibland hävdats att det endast genom en fortsatt utbyggnad av den offentliga verksamheten är möjligt att skapa "arbete åt alla". *Mats Hellström* utvecklar dessa synpunkter och menar bl a att de största otillfredsställda behoven finns inom främst sjukvård och åldringsvård samt barntillsyn. För att pröva detta har SNS låtit genomföra en undersökning av hur hushållen i Sverige skulle vilja fördela sin inkomstökning före skatt under de närmaste åren på olika grupper av varor och tjänster. Resultatet presenteras i en uppsats av *Hans L Zetterberg* och *Karin Busch*.

Avgiftsfinansiering av offentliga tjänster har länge framförts som ett verksamt sätt att avläsa människornas prioriteringar men också att något lätta på det skattetryck som följer av en fortgående utbyggnad av den offentliga sektorn. *Erik Höök* presenterar

argumenten för och mot en sådan avgiftsfinansiering. I en annan uppsats diskuterar *Bo Winander* den i sammanhanget viktiga frågan om vilka hushåll, bl a med avseende på inkomst, som utnyttjar viss kommunal service som nu är fri eller belagd med låga avgifter. Han ställer frågan om den offentliga sektorn verkligen är ett effektivt instrument i jämlikhetspolitiken.

Det offentliga som företagare synas av *Roger Henning*, *Christer Wallroth* och *Gabor Bruszt* jämför effektivitet och rationaliseringssträvanden i privat och offentlig verksamhet. Slutligen diskuterar *Anders Leion* och *Daniel Tarschys* det allt mer uppmärksammade demokratiproblem som följer av en stor offentlig sektor. Båda pläderar för ökad koncentration av den offentliga verksamheten men har olika uppfattningar om hur en sådan skall uppnås.

Denna bok innehåller några avsnitt av vetenskaplig karaktär, men dess huvudsyfte är att skapa debatt och tjäna som debattunderlag i en för näringsliv och samhälle aktuell och viktig fråga. Boken vänder sig alltså inte i första hand till specialister utan till en bredare, av samhällsfrågor intresserad publik i företag, förvaltning, politiska partier och vid universiteten. Denna ambition har också fått präglade bokens redigering.

Stockholm i juni 1975

Bengt Rydén

Verkst direktör i SNS

1 De offentliga utgifternas tillväxt: nio förklaringstyper*

DANIEL TARSCHYS

Den del av bruttonationalprodukten som går till offentlig konsumtion och offentliga investeringar har växt i alla industriländer. Den är också större i rika länder än i fattiga. Det förefaller alltså finnas ett samband mellan den ekonomiska utvecklingsnivån och storleken hos den offentliga sektorn, men hur detta samband är beskaffat är inte helt klarlagt. Många samhällsvetare har försökt komma till klarhet med det under de senaste åren. I denna uppsats urskiljs nio olika slags teorier om den offentliga sektorns tillväxt.

Den grundläggande frågan på makronivån är att förklara 1) skillnaderna i utgifter mellan olika politiska enheter och 2) den iakttagbara förändringen över tiden inom olika enheter. Den empiriska basen för hypoteser på detta område består av tvärsnittsjämförelser och tidsserieanalyser, antingen av alla statliga utgifter eller av vissa sektorer som utbildning eller försvar. De flesta studierna har behandlat länder, men vissa viktiga undersökningar har gjorts av amerikanska delstater och av kommuner i flera länder.

På mikronivån är huvudproblemet vilka faktorer som bestämmer utgiftsbeslut i allmänhet. Eftersom sådana beslut utgör en avsevärd del av *alla* politiska beslut, ligger frågan mycket nära statsvetarens kärnproblem. Undersökningar av maktfördelning, opinionsbildning, kravförmedling, byråkratins politiska roll, de politiska systemens kapacitet och beslutfattandets procedurer är alla av vikt för denna fråga. Därför skulle ett stort antal studier av politik och förvaltning kunna ge insikter i vad som bestämmer storleken av offentliga utgifter. En del av mina uppgifter är häm-

* Översättning av fil mag Margareta Eklöf. Utförligare referenser i den engelska versionen, som publiceras i *Scandinavian Political Studies* 1975.

tade från denna forskning, men mycket mer borde vara tillgängligt för vidare analys. I den statsvetenskapliga litteraturen finns många iakttagelser om betingelserna för enskilda beslut liksom empiriskt grundade teorier på "mellannivån" med stort potentiellt värde.

Debatten om "Wagners lag"

Under senare delen av 1700-talet och förra delen av 1800-talet var det en vanlig uppfattning att samhällsutvecklingen skulle leda till en krympande statsmakt. "Överhetsprincipen" sågs av många socialfilosofer som en övergångsföreteelse i mänsklighetens historia. Med stigande levnadsstandard och allt rikare andlig odling skulle behovet av auktoritär kontroll och central styrning minska. Denna tanke hävdades av åtskilliga franska och tyska upplysningsfilosofer och delades även av Marx. I den tidiga socialismen fanns emellertid också föreställningen om produktionens alltmer sociala karaktär. I en viss mening skulle allt arbete i framtiden bli offentligt. Någon ansvällning av det existerande samhällets offentliga sektor förutspåddes dock inte av den tidiga socialismen.¹

Den som först förutsåg en kontinuerlig vidgning av den offentliga sektorn var den tyske nationalekonomen och "katedersocialisten" Adolph Wagner.² I *Finanzwissenschaft* (1883) och *Grundlegung der politischen Ökonomie* (1893) hävdade denne att en sådan tillväxt var en naturlig följd av den ekonomiska utvecklingen. De offentliga utgifterna avsåg två slags ändamål: dels inre och yttre säkerhet, dels kultur och välfärd. Kostnaderna för det yttre försvaret borde enligt Wagner öka allteftersom staterna övergick

¹ Jfr min avhandling *Beyond the State: The Future Polity in Classical and Soviet Marxism*, Uddevalla 1972, särskilt kap 1.

² "Katedersocialisterna" var socialister endast i den meningen att de djupt intresserade sig för den "sociala frågan". För sammanfattningar av Wagners åsikter se Timm, H, "Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben", *Finanzarchiv XXI* 1961 s 201—247, eller Bird, M, "Wagner's 'Law' of Expanding State Activity", *Public Finance/Finances Publiques XXVI* 1971 s 1—26. V. P. Gandhi anger fem olika tolkningar av Wagners lag i "Wagner's Law of Public Expenditure: Do Recent Cross-Section Studies Confirm it?", *ibid* s 44—56.

från offensiv till defensiv säkerhetspolitik och konkurrensen tvingade fram ett alltmer kapitalintensivt försvar. Den inre säkerheten skulle bli dyrare att upprätthålla eftersom industrialiseringen och urbaniseringen ledde till ökade friktioner mellan olika grupper. Kultur- och välfärdssektorn borde expandera eftersom det allmänna på detta område i flera avseenden var en effektivare producent än enskilda företag och följaktligen kunde förväntas konkurrera ut många små enheter. Därtill borde människornas efterfrågan på vissa offentliga tjänster öka när deras grundläggande behov i fråga om mat, kläder och bostad var tillfredsställda.

”Wagners lag” har utsatts för åtskilliga attacker och torde inte längre försvaras i sin ursprungliga form. Många har dock fortsatt att arbeta i samma riktning. Arnold Brecht betonade i en tidig studie att det framför allt var den sociala omstöpningen som ledde till ett ökat tryck på den offentliga sektorn. När den agrara familjesammanhållningen upplöstes genom urbanisering och industrialisering krävdes stora investeringar i infrastruktur och social omvårdnad. Den ekonomiska integrationen inom samhällena födde också många nya behov. Herbert Timm pekade på att många sådana förändringar blev verkningfulla först efter långa tidsförskjutningar. Inkomstökningen ”sprang före” den offentliga sektorns expansion, som följde först sedan en rad institutionella och ideologiska spärrar forcerats.¹ Karl Deutsch hävdade att den sociala mobiliseringen och kommunikationernas utveckling var starkt pådrivande faktorer, som bidrog till en effektivare förmedling och organisation av efterfrågan på kollektiva tjänster.²

Flera av dessa antaganden har undersökts i empirisk forskning. Erik Höök ställde den svenska offentliga expansionen inom skilda delsektorer i relation till nya produktions- och konsumtionsmönster. Han underströk också att vissa verksamheter tämligen ograveerade flyttats från den privata sektorn till den offentliga och uppmärksammade de kostnadshöjningar som följt med den tekniska

¹ Timm, H, a a s 234—242. Jfr Schmolders, C, *Finanzpolitik*, 3 upplagan, Heidelberg 1970 s 187—196.

² Deutsch, K, ”Social Mobilization and Political Development”, *American Political Science Review*, Sept 1961 s 493—514.

och vetenskapliga utvecklingen t ex inom sjukvården.¹ En rad amerikanska undersökningar har fastställt att variationer mellan de olika delstaternas offentliga utgifter till största delen kan förklaras av olikheter i inkomst, befolkningstäthet och urbanisering.^{2 3} Politiska variabler har i allmänhet visat sig vara av underordnad betydelse.⁴

Tidsserieanalyser från många länder har bekräftat att den offentliga sektorn befinner sig på tillväxt i alla utvecklade industristater. Tendensen i u-länderna är mer oregelbunden. Enligt FN:s World Economic Survey 1967 hade de statliga intäkternas andel av BNP under perioden 1955—57 och 1963—65 ökat i 18 utvecklingsländer, minskat i sju och förblivit konstant i fyra. Den amerikanske ekonomen Bernard Herber har lanserat en hypotes om tre utvecklingsstadier. I den förindustriella fasen skulle enligt denna teori den offentliga sektorn växa långsammare än BNP, i den industriella snabbare och i den postindustriella åter långsammare. Den sistnämnda avsaktningen skulle bero på att staten på detta stadium redan övertagit den produktion som den kan hantera med större effektivitet än den privata sektorn. Den offentliga sektorns tillväxt i Sverige under de senaste decennierna antyder dock att Herbers lag har vissa brister.

Tre förklaringsnivåer

Det bör stå klart av detta urval ur litteraturen att många teorier har framförts om anledningen till tillväxten i den statliga verksamheten. En del förklaringar är endast ”*specificerande*”, dvs de utpekar de olika delsektorer som svarar för nettoökningen i de offentliga utgifterna. När vi får höra att tillväxten i försvarskostnaderna eller överförandet av vissa verksamheter från den privata

¹ Höök, E, *Den offentliga sektorns expansion*, Uppsala 1962.

² Fabricant, S, *The Trend of Government Activity in the United States since 1900*, New York 1952.

³ Brazer, H E, *City Expenditures in the United States*. New York 1959.

⁴ För hänvisningar till denna litteratur se Sharkansky, I, *Spending in the American States*, Chicago s 11, 145 f.

till den offentliga sektorn ger upphov till en viss förändring i de offentliga utgifterna, vet vi alltså något om strukturen av expansionen men ingenting om vad som har bestämt den. Andra förklaringar syftar emellertid till att ange orsakerna till uppgången i statliga utgifter och inte bara en tillväxtprofil. Dessa förklaringar är mer relevanta för vår studie.

I dessa *substantiella* förklaringar uppmärksammas flera slag av orsaker och villkor. Vissa forskare koncentrerar sig på ekonomiska variabler, medan andra lägger vikten vid ideologiska eller institutionella förhållanden. Det händer ofta att en typ av förklaring inte utesluter en annan. En tillväxtprocess kan förklaras av förändringar i det ekonomiska systemet, det sociala värdesystemet och det politiska systemet. Många författare föreställer sig uppenbarligen ett "kausalt flöde" av mer eller mindre historiematerialistisk natur: innovationer i produktionstekniken och boendemönstret leder till uppkomsten av krav som sakta men säkert banar sig väg genom de politiska instanserna och omsätts i offentliga åtgärder. Men även i denna bild ser man vanligen händelser eller processer på en eller flera nivåer i detta flöde som de utlösande faktorerna för expansionsprocessen. Schematiskt kan vi skilja mellan tre olika plan i förklaringen till tillväxten i de offentliga utgifterna: en socioekonomisk, en ideologisk-kognitiv och en politisk-institutionell.

1) *Förklaringar på den socioekonomiska nivån* hänför sig till förändringar i den teknologiska, ekonomiska, sociala eller demografiska strukturen. Många forskare pekar på processer som hänger samman med industrialiseringen. Ny teknik och växande marknader ställer t ex krav på kommunikationer, utbildning och inre säkerhet. Med ökad boendetäthet uppstår sociala friktioner och kontrollproblem. Förändringar i befolkningspyramiden kan medföra större kostnader för pensioner, åldrvård, hälsovård, utbildning och barnomsorg. Behovet av offentliga tjänster kan också stiga allteftersom en större andel av den kvinnliga befolkningen börjar förvärvsarbета. Urbaniseringen framtvingar många kostnadskrävande investeringar i städerna och kan också göra det dyrare att ge kollektiva tjänster åt en minskande befolkning på landsbygden.

Nya produktionsmönster leder till en typ av tillväxt i de offentliga utgifterna, nya konsumtionsmönster till en annan.

2) *Förklaringar på den ideologisk-kognitiva nivån* inriktar sig på förändringar i kunskaper, åsikter och önskemål. Dessa kan men behöver inte vara nära förknippade med utvecklingen i den socio-ekonomiska sfären. Förändringar i konsumtionsefterfrågan är ett gott exempel. Intresset för varor av högre kvalitet — bland vilka en förhållandevis stor mängd utbjuds av staten — kommer troligen att stiga allteftersom per capitainkomsten går upp och vissa grundläggande behov tillgodoses, men uppkomsten av nya krav kan också bero på inflytanden som är mindre direkt förbundna med ekonomisk tillväxt. Intellekтуella strömningar, moraliska uppfattningar, vetenskapliga upptäckter och religiösa idéer spelar alla en roll i bestämmandet av offentliga utgifter.

Åsikter kan påverka omfattningen av regeringens handlande även om de delas av endast ett fåtal. I ytterlighetsfallet kan en enda människas uppfattning vara tillräcklig, men alla system påverkas sannolikt av vissa elitvärderingar. En ny teori som delges en liten grupp beslutfattare kan sålunda påverka den offentliga sektorn. I andra sammanhang nås de avgörande effekterna endast när vissa åsikter sprids till stora grupper. Ideologisk-kognitiva förklaringar kan inriktas antingen på innovations- eller spridningsprocesser. I det första fallet är det en fråga om nya preferenser eller uppfattningar, i det andra om gamla som vinner fotfäste i nya grupper.

3) Blotta förekomsten av en uppfattning eller en efterfrågan gör den inte politiskt verkningsfull. För att kunna påverka beslutfattarna måste den formuleras, sammanfattas och kanaliseras så att den påverkar de politiska kalkylerna. *Förskjutningar på den politisk-institutionella nivån* kan därför inverka på den offentliga produktionen. Konstitutionella reformer eller uppkomsten av intresseorganisationer eller partier kan förändra maktbalansen och ge vikt åt krav från hittills åsidosatta grupper. En utvidgning av rösträtten ger nya grupper möjligheter att påverka politiken. Förändringar i parlamentarisk praxis, i det politiska beteendet eller i den politiska kulturen kan ha liknande effekter. Förklaringar på

denna nivå kan också hänföra sig till mer flyktiga konstellationer: en allians mellan politiska krafter, en framgångsrik partistrategi eller en stark politisk personlighet.

Den offentliga sektorns tre sidor

De flesta förklaringar som berörts hittills har utgått från ett "konsumentperspektiv" på den offentliga sektorn. Utgifterna växer eftersom *efterfrågan* på offentliga tjänster stiger.

Konsumentperspektivet är starkt förankrat i gängse teori. Nationalekonomer förutsätter ofta att medborgarnas preferenser på ett eller annat sätt ger utslag i de politiska församlingarna och, omvänt, att de beslut dessa fattar kan föras tillbaka på medborgarnas preferenser. Statsvetarna har intresserat sig mer för hur denna överföring sker och utformat en rad analytiska modeller för att beskriva förloppet. David Eastons och Gabriel Almonds uppställningar är två exempel på scheman som, även om de är teoretiskt "tomma" och kan inrymma många olika teorier om politiskt initiativtagande och maktfördelning inom ett politiskt system, ändå med särskilt gott resultat kan tillämpas på en analys av politiken ur konsumentperspektivet. För en analytiker av Eastons skola faller det sig naturligt att söka efter krav som härrör ur den sociala miljön, dvs huvudsakligen bland medborgarna, som sedan kombineras och tränger sig fram till de institutioner som skapar reglerna. På liknande sätt vill den Downsinspirerade analytikern veta hur partier eller kandidater tävlar om makten genom att anpassa sig till varandra och genom att vädja till olika grupper på röstmarknaden. En gemensam förutsättning i båda fallen är att det i ett mångpartisystem med allmän rösträtt ytterst är medborgarna som konsumenterna av offentliga varor som bestämmer omfattningen och innehållet i de statliga åtgärderna. Detta kommer mycket nära den politiska doktrin som lärs ut i alla demokratiska länder. Idén om "medborgarna vid makten" genomsyrar våra läroböcker i samhällskunskap.

Enligt en något hårdare bedömning av det demokratiska syste-

met är den politiska processen både en tävlan mellan konsumentkrav på olika offentliga tjänster och en tävlan om makt och inflytande mellan innehavarna och deras utmanare. Men också denna analys tenderar att fördunkla det faktum att det också kan råda en tävlan mellan producenterna. I politik såväl som på marknaden har vi utbud och efterfrågan, och det finns ingen anledning tro att de som tillhandahåller offentliga tjänster i överksamhet avvaktar konsumenternas beslut. Deras intressen står också på spel vid bestämmande av statliga utgifter, och det är då troligt att de har sin roll i beslutprocessen.

Vilka är då dessa producenter av offentliga tjänster? I en mening är det politikerna som erbjuder väljarna ett val mellan flera "paket" med politiska varor. Enligt Downs syn på den politiska marknaden bjuder politikerna ut värden som medborgarna vill ha. Ett solidare leverantörsintresse representeras dock av dem som faktiskt framställer offentliga varor, dvs statstjänstemännen, lärarna, sjuksköterskorna, polisen osv. En andra kategori består av de personer i privata företag som säljer större delen av sin produktion till staten. Det bör uppmärksammas att både ägare och anställda i denna grupp kan räknas som offentliga producenter.

När tillväxten i de offentliga utgifterna ses ur "producentperspektivet" läggs tonvikten på de ansträngningar som olika leverantörskollektiv gör för att påverka omfattningen och innehållet i den statliga verksamheten. Sådana ansträngningar kan göras antingen genom gängse byråkratiska kanaler eller genom producentpolitik på den politiska arenan. Allteftersom den offentliga sektorn växer förefaller det troligt att producentintresset får större tyngd i den politiska processen.

En tredje vinkel ur vilken den offentliga sektorns expansion kan ses skulle kunna kallas det "finansiella perspektivet". På den privata marknaden kan efterfrågan sägas vara en produkt av två olika dispositioner: viljan att förvärva en vara och ovilligheten att skiljas från en annan, vanligen pengar. Ett köp äger rum om den förra av dessa dispositioner väger tyngre än den senare, och konsumenternas preferenser avslöjas alltså i öppen handling. I konsumtionen av offentliga tjänster är emellertid de två elementen i

konsumentefterfrågan splittrade och medborgaren kan inte själv väga dem mot varandra. Eftersom köpbeslut sällan kan individualiseras till varje särskild vara och till varje enskild konsument, uppträder de två dispositionerna i gestalt av dels finansiellt obegränsad efterfrågan på vissa prestationer, dels ovillighet att bidra till finansieringen av offentliga prestationer i allmänhet. Konfrontationen mellan dessa båda dispositioner måste äga rum på en överindividuell nivå genom särskilda institutionaliserade processer.

Annorlunda uttryckt är transaktioner på den privata varumarknaden en funktion av två variabler, utbud och efterfrågan, medan transaktioner på den kollektiva varumarknaden är en funktion av tre variabler: utbud, efterfrågan och finansiering. En given volym statliga åtgärder förutsätter en viss mängd av varje variabel. En ökning av den offentliga sektorn skulle då kräva en ökning av utbud (produktion), efterfrågan (konsumtion) och finansiering; alla tre variablerna måste växa. Ett nytt åtagande skulle kunna avläsas som tillväxt längs tre olika skalor. Den avgörande frågan är då vilket orsakssammanhang som råder mellan de tre variablerna.

Förespråkarna för det första perspektivet förutsätter uppenbarligen att konsumentefterfrågan är den oberoende variabeln. När fler eller nya offentliga prestationer krävs av medborgarna, svarar systemet genom att skaffa fram mer pengar och öka produktionen. Man kan dock också hävda att orsaksmönstret är ett annat. Vissa författare utgår från att processen är den omvända: en ökning i offentlig konsumtion kunde vara en konsekvens antingen av nya resurser (på den finansiella sidan) eller av utvidgad produktion. Några exempel på sådana hypoteser kan ge en bättre bild av producentperspektivet och det finansiella perspektivet.

Krafter på finansieringssidan

De bäst kända företrädarna för det finansiella perspektivet är förmodligen Alan T Peacock och Jack Wiseman, som i sin undersökning av offentliga utgifter i Storbritannien förklarade Wagners lag på ett nytt sätt. I stället för att betona nya element i konsument-

efterfrågan pekade de på medborgarnas uppfattning om en dräglig skattebörda som den avgörande restriktionen för tillväxten av offentliga utgifter. Under normala förhållanden är denna uppfattning tämligen stabil och tillåter ingen kraftigare ökning av den offentliga sektorn. Krig och kristillstånd kan dock drastiskt kullkasta etablerade värderingar och göra medborgarna villigare att avstå från privat konsumtion. Eftersom det är lättare att öka än att minska offentliga utgifter, återgår de emellertid aldrig till sin tidigare nivå. Med tiden kommer därför kurvan över offentliga utgifter i förhållande till bruttonationalprodukten att se ut som en trappa. Detta utvecklingsmönster har kallats förskjutningseffekten eller spärrehjulseffekten.¹

Enligt denna teori är alltså den omedelbara orsaken till tillväxtprocessen en förändring i folkets inställning. Förklaringen hör tydligt hemma på den ideologisk-kognitiva nivån. Detsamma gäller Gupta, som härleder både expansionen i den offentliga sektorn och den avmattning av tillväxten som antas inträda i ett senare skede ur de enskilda väljarnas cost-benefitanalys av statliga utgifter. Med ett proportionellt skattesystem har de flesta ett positivt intresse av att fler tjänster erbjuds så länge fördelarna av dem överstiger kostnaderna. Härav följer att tillväxten av den offentliga sektorn kraftigt stimuleras av att rösträtten utvidgas men sedan saktar av när en punkt nås där de flesta medborgarna drabbas av ganska hård beskattning.²

Men det finansiella perspektivet kan tillämpas även på andra nivåer. Harry Oshima har påpekat att basen för beskattningen är större i en utvecklad ekonomi där de flesta grundbehov har tillfredsställts.³

Om ett existensminimum dras från de nationella resurser som regeringen kan ta av, leder en ökning i bruttonationalprodukten till en mer än proportionell ökning i den beskattningsbara delen.

¹ Peacock, A T och Wiseman, J, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton 1961.

² Gupta, S, "Public Expenditure and Economic Development — A Cross-Section Analysis", *Finanzarchiv XXVIII* 1969 s 26—41.

³ Oshima, H T, "Share of Government in Gross National Product for Various Countries", *American Economic Review* 1957 s 381—390.

Produktionssättet och marknadshushållningens omfattning är också avgörande för vad som kallats "den extraherande förmågan" hos ett politiskt system.¹ Institutionella faktorer kan vara av liknande betydelse. Exempelvis har åtskilliga amerikanska studier visat att man spenderar mera i de delstater där en stor del av statsbudgeten finansieras genom federala bidrag.² Skattesystemets struktur, fördelningen av inkomster från olika källor och uppbördsmetoderna påverkar sannolikt den offentliga sektorns storlek.

Krafter på producentsidan

Vissa förklaringar till den offentliga expansionen anger den växande tillgången på arbetskraft som en avgörande faktor. I Paul A Barans och Paul M Sweezys neomarxistiska analys framläggs hypotesen att den successivt inträdande stagnationen i den utvecklade kapitalistiska ekonomin tvingar regeringen att ta i anspråk oanvända resurser.³ Ett annat vanligt påstående är att kostnaderna för offentliga tjänster har en benägenhet att stiga snabbare än kostnaderna för privata varor, eftersom produktiviteten inte kan höjas lika mycket för tjänster som i industrin.⁴

På den ideologisk-kognitiva nivån framträder sådana förändringar som krav på utvidgad offentlig sysselsättning eller på högre löner och bättre arbetsvillkor för de offentligt anställda. Andra tolkningar på samma nivå går ut på att statstjänstemännen försöker utvidga sitt territorium.⁵ Om det som flera författare anser

¹ Almond, G och Powell, J B, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston och Toronto 1966 s 190—212.

² Sharkansky, I, a a s 146, Sachs, S och Harris, R, "The Determinants of State and Local Government Expenditures and Intergovernmental Flows of Funds", *National Tax Journal* 1964: 1 s 75—85.

³ Baran, P A och Sweezy, P M, *Monopoly Capital*, Bungay 1966.

⁴ Baumol, W J och Oates, W E, "Kostnadssjukan inom tjänstesektorn och levnadsstandarden", *Skandinaviska Bankens Kvartalsskrift* 1972 s 42—52, Åberg, C J, "Den offentliga sektorns kostnadsutveckling", *Ekonomisk Debatt* 1973 s 491—496.

⁵ Parkinson, C N, *Parkinson's Law and other Studies in Administration*, Boston 1957, Niskanen, W A, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago och New York 1971.

förhåller sig så att alla administrativa enheter har en inbyggd tendens att utvidga sina "marknader", är den avgörande frågan huruvida det administrativa och politiska systemets rutiner uppmunt-
rar eller hejdar sådana försök.¹ Institutionella arrangemang förefaller alltså vara av vikt också på producentsidan; förändringar i byråkratisk struktur eller beslutprocesser skulle under vissa omständigheter kunna förklara tillväxten i offentliga utgifter.

Förklaringar till den postindustriella tillväxten i offentliga utgifter

Som denna korta översikt visar förbinder talrika teorier expansionen i den statliga verksamheten med industrialiseringsprocessen och dess sociala följder, och vissa forskare lanserar hypotesen att tillväxten saktas av eller att de offentliga utgifterna t o m faller i förhållande till bruttonationalprodukten när ett samhälle går in i den postindustriella fasen. Gupta hävdar att de flesta medborgare blir mindre toleranta mot ökningar i skattebördan när de själva måste betala, och Herber hävdar att ett rikt konsumtions-samhälle så småningom går över till varor som med fördel kan produceras av den privata sektorn. Även om det finns vissa belägg för dessa påståenden tycks de inte vara universellt giltiga. Den fort-löpande tillväxten i t ex de svenska offentliga utgifterna har inte mattats av utan tvärtom accelererat under senare år. Särskilt 1960-talet var en tid av snabb expansion, i synnerhet i landstingen och kommunerna. Under de två senaste årtiondena har de svenska offentliga utgifterna ökat mer än i de flesta andra OECD-länder. Våra civila offentliga utgifter är betydligt högre än t ex Kanadas, Förenta staternas eller Nya Zeelands.

Detta reser två frågor. För det första, varför är den svenska of-fentliga sektorn så stor? Och för det andra, varför fortsätter den

¹ Starbuck, W, "Organizational Growth and Development", *Handbook of Organizations*, Chicago 1965 s 451—522, Downs, A, *Inside Bureaucracy*, Boston 1967 kap 2.

att växa? Jag skall använda dessa två frågor som utgångspunkter för vår diskussion och belysa de nio typer av förklaringar som urskiljs i denna uppsats genom att peka på några faktorer som kan ha bidragit till att hålla uppe den fortlöpande tillväxten i offentliga utgifter i ett postindustriellt samhälle. Syftet är inte att utföra en detaljerad eller uttömmande analys utan bara att påvisa några variabler som kan passa in i facken och vara relevanta för en grundligare undersökning av orsakssammanhangen på detta område.

Det bör hållas i minnet att det "orsaksflöde" som behandlades ovan gör det svårt att åstadkomma en skarpskuren klassificering; många hypoteser skulle med rätta kunna placeras på flera fält i diagrammet. För att undvika upprepningar tar jag emellertid upp de flesta förklaringarna på endast en nivå.

Konsumentperspektivet: socioekonomiska bestämningsfaktorer

Industrialiseringen framställs i de flesta teorier som en av nyckelfaktorerna bakom uppgången i offentliga utgifter. Om denna uppgång fortsätter i det postindustriella samhället kan två viktiga orsaker till detta vara att 1) det postindustriella samhället inte är så postindustriellt som det ser ut och att 2) många av de expansiva effekterna inte är förknippade med industrialisering i en begränsad bemärkelse utan snarare till omvandlingen av ekonomin.

På den första punkten bör det observeras att takten i industrins strukturutveckling knappast har gått ned. Visserligen ökar inte längre den sk sekundära sektorn sin andel av arbetskraften och de flesta nyinträdande på arbetsmarknaden sugts upp av de tertiära branscherna i ekonomin, men mätt i produktion och produktivitetssvinster är industrin fortfarande i allra högsta grad dynamisk. För det andra är följderna av en växande tjänstesektor i många avseenden lika dem som uppstår i en växande industriell sektor. Överföringen av arbetskraft från en övervägande urbaniserad sfär i ekonomin till en annan har ingen stark inverkan på behovet av

offentlig konsumtion. Den avgörande brytningen med det förflutna skedde genom massutvandringen från jordbruket.

Vissa processer i den postindustriella förändringen med omedelbar relevans för omfattningen av den offentliga verksamheten är följande:

Geografisk rörlighet. Urbaniseringstakten i Sverige har varit relativt jämn under de senaste hundra åren. En del av "stadskostnaderna" för denna omflyttning är troligen mindre under den innevarande sena fasen på grund av stordriftsfördelar, men andra har stigit eftersom det nu krävs större investeringar i social och utbildningsmässig infrastruktur för varje person som flyttar. Områden med snabb inflyttning drabbas hårt av dessa krav. På samma gång tycks "landsbygdskostnaderna" för urbaniseringen stiga över tiden. Allteftersom befolkningsbasen krymper på landsbygden blir offentliga tjänster dyrare att upprätthålla, och denna tendens förstärks av den samtidiga utvecklingen mot större produktionsenheter.

Andra kostnader uppstår genom den omflyttning över gränserna som är utmärkande för efterkrigstidens Västeuropa. Eftersom en mycket stor andel av invandrarna ingår i arbetskraften, över-skrider deras bidrag till statens intäkter på olika nivåer troligen vad de själva får ut av det allmänna, men vissa nya utgifter för anpassning till det nya samhället, immigrationskontroll, tolkar osv bör ändå tas med i beräkningen.

Demografiska förändringar. Åldrandet lägger en avsevärd börda på skattebetalarna. Utgifter för pensioner och åldringsvård stiger med den genomsnittlige medborgarens förväntade livslängd. Hälsovårdskostnaderna påverkas också på ett ganska komplicerat sätt, eftersom större finansiella insatser på detta område kan väntas öka den förväntade livslängden, vilket i sin tur höjer efterfrågan på sjukvård.

På liknande sätt kan ett stigande antal barn i förhållande till vuxna leda till nya utgifter för daghem och skolor. I ett modernt samhälle är det sannolikare att detta beror på omflyttning än på stigande födelsetal. Obalanser i befolkningspyramiden i vissa delar av landet, t ex nya bostadsområden, medför två slags kostna-

der: en ökning av löpande utgifter och högre avskrivningskostnader för kapitalinvesteringar som kan utnyttjas endast under en begränsad tidsperiod.

Teknologiska förändringar. Nya produktionstekniker påverkar den offentliga sektorn på flera sätt. På konsumentsidan ger de upphov till efterfrågan på nya tjänster från statens sida och på ökad offentlig kontroll. De innovativa företagen själva behöver arbetskraft, investeringar i infrastruktur, rättsskydd, kommunikationer, information, forskning och utveckling och hjälp av många andra slag. För fackföreningarna och deras medlemmar kan teknologiska förändringar skapa nya problem som bäst löses med statliga ingripanden. Och för medborgarna i gemen uppkommer en mängd kontroll- och inspektionsbehov ur den snabba spridningen av industrivaror, förorenande produktionsmetoder och den tilltagande komplexiteten i det dagliga livet. Teknologiska förändringar kan också bereda väg för mer omfattande statligt ingripande i ekonomin, eftersom investeringarna tenderar att bli så stora att de inte kan finansieras av privata intressen.

Utvidgning av marknaden. I detta sammanhang bör man observera att många kostnader är förknippade med utvidgningen av marknaderna. Denna process ökar den effektiva integrationen i de olika geografiska områdena och medför ett krav på större offentlig kontroll. När ett land blir starkt beroende av utrikeshandel blir staten sannolikt engagerad både i marknadsföringsansträngningarna och i ett antal därmed förbundna aktiviteter som utförs i samarbete med andra länder. En annan dimension av utvidgningen av marknaderna är övergången från hemmaproduktion till industriell produktion av varor och tjänster. Allteftersom hushållen minskar sin autarki och börjar bli beroende av marknadshushållning kan en del av deras behov effektivast tillgodoses genom kollektiv produktion. Den tilltagande arbetsfördelningen kan också kräva nya säkerhetsåtgärder för att trygga en oavbruten försörjning av viktiga förnödenheter.

Förändringar i arbetskraften. En aspekt av denna utveckling är att allt fler kvinnor infogas i arbetskraften, dvs den del av befolkningen som arbetar i marknadssektorn eller i den kollektiva sek-

torn men inte i hushållen. Många tjänster som inte längre produceras i hushållen utförs nu av kommunala eller regionala institutioner, särskilt vård i olika former.

Konsumentperspektivet: ideologisk-kognitiva bestämningsfaktorer

På denna nivå skall vi huvudsakligen studera de uppfattningar, värderingar eller förhoppningar som får konsumenterna att kräva en mer extensiv eller intensiv tillgång till offentliga tjänster. Vi är intresserade både av uppfattningar som är nya i den meningen att ingen någonsin har haft dem, och av sådana som har spritt sig till nya grupper och på så sätt blivit politiskt verkningsfulla. Dessutom är vi intresserade av själva överföringsprocessen, ty i ett historiskt perspektiv är det självklart att en av de mest anmärkningsvärda företeelserna i det moderna samhället är att informations-spridningen ökat i volym och snabbhet.

Inkomstelastiska krav. Många nya konsumentkrav hänger intimt samman med den högre levnadsstandarden. Allteftersom minimibehoven tillfredsställs kommer varor av högre kvalitet i förgrunden. Bland dessa finns många som bäst kan tillverkas eller distribueras på offentlig väg och andra som kräver kompletterande åtgärder från statens sida. Nya konsumtionsmönster kan också höja efterfrågan på fria eller subventionerade offentliga tjänster som domstolar, teatrar eller parker. En del av effekterna av den stigande levnadsstandarden är mycket subtila. Som Erik Höök har påpekat ökade text de stora investeringarna i vattenkraft omedelbart pressen på vattendomstolarna.¹ Liknande expansiva processer av mycket större betydelse sätts i rörelse när kravet på hälsovård och utbildning sprider sig till nya befolkningsskikt.

Demonstrationseffekten. Denna spridning påskyndas avsevärt av de nya medierna. Revolutionen i samhällskommunikationerna, i synnerhet televisionens inträde på scenen, har gjort folk mer med-

¹ Höök, E, a a kap 5.

vetna om den levnadsstandard som andra samhällsskikt åtnjuter och också om den som råder i andra delar av världen. Som en följd härav stiger förväntningar och anspråk, och människor blir allt känsligare för orättvisor i fördelningen av offentliga tjänster. Genom information om tjänster som ges i andra politiska enheter — kommuner, landsting eller andra länder — vet också medborgaren och hans representanter mer om vad som finns att få och ka alltså bättre artikulera och framföra sina åsikter. På så sätt sprids uppfinningar snabbare.¹ Det växande intresset för "regionala" problem är ett exempel på denna process. Regional omfördelning har växt fram som en följd av krav från områden som har blivit alltmer medvetna om sitt ekonomiska underläge.

Konsumentperspektivet: politisk-institutionella bestämningsfaktorer

Eftersom den svenska politiska strukturen har förblivit ganska stabil under lång tid är det mycket osannolikt att förändringar på detta område har påverkat den statliga verksamhetens expansion. Inte heller har det förekommit några viktigare förskjutningar i balansen mellan de politiska krafterna. Men institutionernas karaktär kan i någon mån förklara skillnaden mellan Sverige och andra länder. Flera komponenter i det svenska politiska systemet tycks gynna stor offentlig konsumtion. I de termer som Almond och Powell lanserat skulle man kunna hävda att systemet har ett gott "gehör"; beslutsfattarna kan väntas lyssna till krav från många håll.

Proportionell representation. Under detta system har en mängd små grupper sina egna representanter i de politiska organen på riks-, regional- och lokalplanet. I valen behöver kandidaterna inte nödvändigtvis kämpa om mitten eftersom de lika gärna kan återväljas av ett väljarblock till höger eller till vänster. Detta bidrar till en mångfasetterad representation av intressen i de lagstiftande församlingarna. Till sist behövs givetvis endast en majoritet för att

¹ Jfr Walker, J, "The Diffusion of Innovations Among the American States", *American Political Science Review* LXIII 1969 s 880—899.

besluten skall fattas, men själva förhållandet att bildandet av en majoritetskoalition uppskjuts till ett senare skede i den politiska processen kan något stärka minoritetsgruppernas inflytande.

"Korporativism". Förekomsten av starka och välfinansierade intresseorganisationer och det intima samarbete som dessa organisationer bedriver med de politiska partierna och myndigheterna är ett framträdande drag i det svenska systemet. På grund av tätheten i kommunikation och samråd och eftersom talesmän för organisationerna sitter med i många offentliga utredningar och styrelser för myndigheter, har detta mönster ofta påståtts vara "korporativistiskt". Den intima integrationen och den mångfald kanaler som finns mellan regeringen och de olika intressegrupperna underlättar kommunikationerna och minskar volymen av de krav som sällas bort under den "politiska aggregeringsfasen".

Samförståndspolitik. Politiska strider kan intensifiera trycket på regeringen att vidta åtgärder. Torstein Hjellum fann i sin studie över norsk kommunalpolitik att kommuner med val längs parti-linjer gav ut mer pengar än de som ännu inte var politiserade.¹ Under vissa omständigheter kan samförstånd emellertid också bidra till att den offentliga sektorn utvidgas. I så gott som alla svenska landsting och kommuner tillämpas någon form av samregerande, och beslutfattare i olika partier bär ofta gemensamt ansvar för politiken. På alla nivåer i den politiska apparaten är det vanligt att beslutfattarna hör efter hur potentiella kritiker reagerar innan de binder sig. Denna förankringsprocedur skyddar politikerna mot kritik sedan beslutet fattats och kan göra dem mer öppna för förslag från olika medborgargrupper.

Beslutsförfaranden. Nya åtgärder spelar mindre roll för de offentliga utgifternas tillväxt än gamla som gradvis blir dyrare. En del av denna kostnadsökning är automatisk såtillvida att regeringen redan har bundit sig att stå för vissa tjänster. Grundskoleutbildning, för att ta ett exempel, är obligatorisk för vissa åldersgrupper; en kraftig uppgång i nativiteten innebär därför ytterligare skyldig-

¹ Hjellum, T, "The Politicization of Local Government. Rates of Change, Conditioning Factors, Effects on Political Culture", *Scandinavian Political Studies II* 1967 s 69—93.

heter för staten, och kostnaderna stiger utan att frågan tas upp på nytt. I de rättsvårdande institutionerna leder växande krav på rättvisa till längre väntetider, och köerna ger upphov till krav på mer resurser. Så snart en viss rättighet har tillförsäkrats alla medborgare, påverkas utgiftsnivån av krafter som ligger utanför de fördelande myndigheternas kontroll.

Detta fäster uppmärksamheten vid själva utformningen av besluten. I ett system där utfästelser görs för endast korta perioder eller där ett grundligt omprövningsförfarande byggs in i alla större beslut, bibehåller de politiska institutionerna sitt grepp om den framtida utvecklingen. Detta är inte fallet där besluten är "öppna" och inrymmer långsiktiga konsekvenser för de offentliga finanserna. Den höga andelen av regelbestämda snarare än kostnadsbestämda beslut kan vara en betydande faktor bakom tillväxten i offentliga utgifter.

Det finansiella perspektivet: socioekonomiska bestämningsfaktorer

Den "extraherande förmågan" hos ett politiskt system är nära förknippad med produktionsstrukturen. Beskattning i stor skala är möjlig endast där det finns ett omfattande ekonomiskt utbyte och mängden resurser som kan tas ut sammanhänger både med utbytets volym och teknik. Eftersom utrikeshandel är lättare att beskatta än inrikeshandel härrör en stor del av de statliga intäkterna i mindre utvecklade länder från denna källa. Handel är också lättare att beskatta i städerna än på landet, vilket var en anledning till vissa restriktioner på handeln i gamla tider. Och slutligen ligger det en uppenbar fördel för uppbörden i den djupgående fördelning av arbetet som följer av expansionen av marknadsekonomin och den offentliga sektorn på bekostnad av hushållsproduktionen. När mer varor och tjänster köps och säljs har regeringen större utsikter att ingripa och lägga beslag på en del av de vinster som de handlande parterna gör.

Tillväxt i marknadshushållningen. En anmärkningsvärd process

under industrialiseringens senare skede är överföringen av många hushållsfunktioner till marknadssektorn och till den offentliga sektorn. En del tjänster har tagits över av entreprenörer eller statliga organ, som fullgör dem effektivt (men kanske med mindre värme och medmänsklighet). Andra har förvandlats till varor. På samma gång har ett stort antal kvinnor börjat förvärvsarbета. Nettoresultatet av denna omvandling är en avsevärd utvidgning av marknadshushållningens volym. En större del av den totala arbetsvolymen i samhället ingår numera i BNP-siffrorna vilket är en av anledningarna till att vi har haft "ekonomisk tillväxt" — inte en felaktig benämning utan en term som döljer överföringen från den "osynliga" delen av ekonomin till den synliga och beskattningsbara delen. Genom denna överföring kan staten ta ut skatter från en större del av befolkningen och på så sätt finansiera en utvidgning av sina tjänster.

Det finansiella perspektivet: ideologisk-kognitiva bestämningsfaktorer

Beskattning är emellertid inte bara en fråga om objektiva förutsättningar. Det är också en fråga om samtycke. Om folk inte är beredda att avstå från en ökande del av sin förmögenhet och inkomst, eller kan bli tvingade till det med ganska subtila medel, finns det inte plats för fler offentliga utgifter. Enbart tvång är inte en fungerande teknik för att finansiera statsmakten i ett postindustriellt samhälle. Allmänhetens attityder till beskattning är alltså i högsta grad relevanta för frågan.

Inkomstelastisk inställning till beskattning. I viss mån synes viligheten att betala skatt ha samband med inkomstnivån. När grundläggande behov har tillgodosetts har medborgarna större möjligheter att avstå från sina återstående tillgångar. Regeringen i ett utvecklat samhälle har därför lättare att skaffa pengar för offentliga projekt än politikerna i ett fattigt land.

Regeringens legitimitet och effektivitet. En annan variabel är regimens prestige. En stat vars suveränitet och identitet är väl-

etablerad och vars ledare allmänt anses företräda folket kan väntas ha en större "extraherande förmåga" än en som inte är det. Som Nitti har anmärkt kan därför införandet av demokrati ha en viss betydelse för den offentliga sektorns storlek, och det kan mycket väl finnas långsiktiga effekter av denna omvandling som uppstår gradvis som ett resultat av utbildning och social kommunikation. En fredlig politisk utveckling och en homogen nationell kultur skulle kunna stödja denna utveckling i riktning mot större vilighet att betala högre skatt.

En regims prestige påverkas givetvis av dess prestationer. Där medborgarna med rätt eller orätt tror att det finns åtskillig korruption och ineffektivitet i förvaltningen betalar de knappast sin skatt med entusiasm. Ingen systematisk jämförelse har gjorts, men de flesta initierade iakttagare skulle antagligen vara överens om att svenskar är mindre misstänksamma på denna punkt än tex amerikaner. Ett relativt stort misstroende mot politiker och byråkrater förefaller vara en relevant variabel när man skall förklara de offentliga utgifternas nivå i olika politiska system.

Statsdoktriner. Inget av detta kan emellertid förklara den betydande skillnaden i offentliga utgifter mellan sådana länder som Sverige och Schweiz. En del av förklaringen till denna klyfta kan ligga på den ideologiska nivån. Herbert Timm har en teori om att det kvardröjande inflytandet av laissez-faire-periodens finansiella doktriner inneburit att den ekonomiska omvandlingens inverkan på de statliga utgifterna blivit fördröjd.¹ Vitt spridda uppfattningar om den statliga verksamhetens legitima gränser måste förvisso ges en viss betydelse i de politiska kalkylerna. I samhällen där regeringen allmänt anses som den rättmätige handhavaren av de flesta offentliga angelägenheter kan beskattning vara lättare att genomdriva än där regimen funktioner begränsas av djupt rotade uppfattningar om medborgerliga rättigheter och fritt företagande.

¹ Timm, H. a a s 234—242.

Det finansiella perspektivet: politisk-institutionella bestämningsfaktorer

Att förbättra uppbördssystemet är ett sätt att höja intäkterna. Om tillväxt i tillgängliga resurser betraktas som en oberoende variabel som påverkar omfattningen av den statliga verksamheten, kan sådana åtgärder ha viss betydelse. Men man kan också ta hänsyn till skattesystemets struktur och till de politiska tekniker som används för att fatta beslut rörande beskattning. Det är också troligt att en bristande samstämmighet mellan fördelningen av politiskt inflytande bland medborgarna och fördelningen av skattebördan gynnar de offentliga utgifternas tillväxt.

Den fiskala kompetensfördelningen. I Sverige kan tre olika organ (landsting, kommunfullmäktige, kyrkofullmäktige) besluta om proportionella skatter och riksdagen besluta om alla slags skatter. Trots att partisystemet skapar vissa förbindelselänkar mellan dessa fyra enheter innebär kompetenssplittringen att ingen församling bär ansvaret för den totala skattebördan. Att två av dem, landstinget och kyrkofullmäktige, är tämligen anonyma för en stor allmänhet kan också bidra till att öka skattetrycket.

En annan expansiv kraft är de automatiska ökningarna som finns inbyggda i den progressiva beskattningen. Allteftersom de nominella inkomsterna går upp på grund av inflationen, sugas en större del av en individs realinkomst upp av staten utan något formellt beslut. Med brant progression och snabb inflation kan regeringen sitta med händerna i kors och se intäkterna öka utan att ens snudda vid skattesatserna.

Statliga subventioner. När beslut om utgifter och skatter fattas av olika organ, tenderar den samlade volymen av statens verksamhet att växa. Flera amerikanska undersökningar har bekräftat att det finns ett positivt samband mellan delstaternas och kommunernas utgifter och de federala bidragen. Inga motsvarande studier har gjorts av effekterna av den svenska regeringens frikostiga stöd till landstingen och kommunerna, men det står utan vidare klart att denna åtskillnad mellan fiskalt ansvar och ansvar för åtgärder bidrar till de regionala och kommunala organens beredvillighet

till högre utgifter. Ett annat intressant drag i det svenska systemet som möjligen hade en liknande effekt var att landstings- och kommunalskatten länge var avdragsgill vid taxeringen till statlig inkomstskatt. Denna regel, som upphävdes för några år sedan, innebär att en kommun eller ett landsting genom att höja sin egen skattesats också gjorde det möjligt för sina invånare att betala mindre i statlig inkomstskatt, och av skattehöjningen kom därför mindre än 100 procent att drabba invånarna i det egna området. Den period under vilken denna indirekta subvention var som störst var också en period av snabb tillväxt i kommunernas och landstingens utgifter.

Producentperspektivet: socioekonomiska bestämningsfaktorer

Den teknologiska utvecklingen har många återverkningar på utbudet av offentliga tjänster. I och med att regeringen förvärvar modern teknik och utrustning blir dess tjänsteproduktion mer effektiv, sofistikerad och kapitalintensiv. När stordriftsfördelarna framträder påskyndar de skapandet av större produktionsenheter. Nya yrkesgrupper rekryteras till förvaltningen och nya färdigheter utnyttjas i den offentliga förvaltningen. Flera av förändringarna i avsnittet *Konsumentperspektivet: socioekonomiska bestämningsfaktorer* uppträder också i denna sfär och kan påverka produktionen av offentliga tjänster.

Arbetslöshet. Regeringen befinner sig ofta under tryck att anställa mer folk eller att ge arbetslösa möjligheter att skaffa sig sitt uppehälle. Industrialismen med sina periodiska lågkonjunkturer har förstärkt detta, och vissa moderna ekonomiska doktriner — på den kognitiva nivån — har gjort det politiskt respektabelt. En större omsorg om ekonomisk stabilitet och full sysselsättning är resultatet av tendenser på båda planen, i de objektiva ekonomiska förhållandena och i väljarnas värderingar.

Assar Lindbeck anser att detta krav på statlig sysselsättning eller

statligt stöd för upprätthållandet av vissa verksamheter i den privata sektorn tenderar att växa och differentieras över tiden.¹ I välfärdsstaten blir folk granntyckta beträffande sitt arbete. De vill inte bara ha arbete utan också stanna i samma slags arbete som de har haft tidigare eller t o m i samma arbete i samma företag. Arbetsmarknadspolitikens mål går alltså vidare från stabilisering av hela ekonomin till stabilisering av branscher och regionala delsektorer.

Enligt en annan teori finns det ett stigande behov av sysselsättnings- och produktionsstöd på grund av de tendenser till stagnation som föreligger i det utvecklade kapitalistiska samhället. En svensk version av denna hypotes som Rudolf Meidner lanserat går ut på att 1) sysselsättningen i den svenska industrin troligen inte kommer att stiga, 2) fler arbetstillfällen kan skapas endast i tjänsektorn och 3) en stor del av dessa nödvändigtvis måste finansieras av staten.²

Stigande kostnader i offentlig produktion. Redan Adolph Wagner framförde teorin, som sedan har upprepats av många forskare, att den offentliga sektorns tjänster har en inbyggd benägenhet att bli relativt dyrare över tiden. Wagners huvudförklaring till detta var den växande kapitalintensiteten i försvaret som varje land tvingades till av den internationella upprustningen. Senare teoretiker har inriktat sig på differenser i produktivitetssökningen mellan den privata och den offentliga sektorn, i stor utsträckning orsakad av den större andelen tjänster i den senare. En del av problemet kan givetvis vara att effektivitetsvinster på sådana områden som utbildning och sjukhusvård inte är så lätta att mäta som i industrin, men även om en del kriterier kan konstrueras tycks en stor del av den statliga verksamheten vara svår att rationalisera. För att garantera ett stabilt utbud skulle man därför successivt behöva

¹ Lindbeck, A, "Internationella ekonomiska konflikter i en expanderande världsekonomi", *Ekonomisk Debatt* 1974 s 383—394.

² Meidner, R, *Fackföreningsrörelsen och den offentliga sektorn*, anförande vid Internationalen för Stats- och Kommunalanställda, New York 1973, utgivet av LO, Stockholm 1974.

tillföra den offentliga sektorn större resurser, förutsatt att lönestrukturen skall upprätthållas.

Producentperspektivet: ideologisk-kognitiva bestämningsfaktorer

Genom kommunikation får medborgarna nya idéer om vad de kan begära av sin regering, men statstjänstemän och leverantörer till staten får också nya idéer om vad de skulle kunna producera. Den större kontakten och de vidgade kunskaperna på producentsidan framstår som ett viktigt villkor för statlig expansion. I den privata sektorn är det knappast konsumenten som tar initiativ till ny produktion. De underrättelsefunktioner som sammanhänger med innovationer ligger huvudsakligen hos producenterna, och det är endast tack vare deras sökande efter lönsamma kombinationer som marknadsekonomin kan bibehålla sin dynamik. Situationen i den offentliga sektorn kan inte vara helt olik.

Professionella normer. Att utmärka sig i sitt yrke är en vanlig mänsklig strävan. Vad läkarna gör bestäms i många avseenden mindre av patienterna eller de administrativa cheferna än av andra läkares åsikter. Yrkesmän utbildar en beteendekod och en uppsättning värderingar som starkt påverkar utformningen av många statliga tjänster och ofta har expansiva effekter på utgiftsvolymen. Innovationer i den politiska sfären — ”sociala uppfinningar” — sprids ofta genom yrkeskontakter mellan producenterna.

Krav på jämlikhet. En besläktad källa till krav på fler anslag är att tjänstemännen känner till principer och sedvänjor i andra delar av den offentliga sektorn. ”Demonstrationseffekten” är inte bara ett konsumentfenomen. När statstjänstemän får vetskap om den lön och de arbetsförhållanden deras kolleger åtnjuter, kräver de likartade villkor. Standardiseringen av löner och andra förmåner kan väntas förskjuta den totala lönenivån uppåt.

Organisatorisk expansion. Av en rad orsaker som behandlas i förvaltningslitteraturen vill folk ofta att den organisation de arbetar i skall expandera. Organisatorisk tillväxt kan skapa möjlig-

heter till personligt självförverkligande, nya arbetsuppgifter, karriär, frihet från kontroll, ökad trygghet, prestige, tjänster för vänner och släktingar och många andra värden som tjänstemännen eftersträvar. "Parkinsons lag" är en skämtsam framställning av denna önskan om mer armbågsrum i förvaltningen, men önskemålet är inte desto mindre en realitet, och det finns ingen anledning tro att den försvagas i det postindustriella samhället.

Producentperspektivet: politisk-institutionella bestämningsfaktorer

I vilken grad påtryckningar för större offentlig produktion påverkar den statliga utgiftsnivån avgörs av de politiska rutinerna. Beslutfattandets procedurer kan ge företräde åt vissa krav, medan andra silas bort i den politiska aggregeringsprocessen. Detta har återverkningar både på maktbalansen mellan producenter och konsumenter *in toto* och på konkurrensen mellan olika grupper på varje sida. Om man vill värdera en viss producers inflytande måste man studera en mångfald olika attribut som t ex deltagande i beredningsprocessen, tillträde till beslutfattarna, kommunikation med konsumenterna, auktoritet i den allmänna opinionen och den producerade offentliga tjänstens oumbärlighet. Förskjutningar i dessa betingelser eller i producentgruppernas verksamhet kan bidra till att öka de offentliga utgifterna.

Påtryckningar genom administrativa kanaler. Planer och beslut som tas i toppen är ofta beroende av de uppgifter som strömmar upp genom organisationen. Den årliga budgetprocessen, i vilken ämbetsverken lägger fram sina äskanden, är en viktig kanal för byråkratiska önskemål om vidgad verksamhet. De expansiva effekterna av denna process beror i hög grad på den selektiva karaktären hos den överförda informationen. Underordnade organ brukar inte sticka under stol med de nya behov de ser men är ganska tystlåtna om möjligheter till nedskärningar. Detta är emellertid väl känt, och överordnade myndigheter har en viss erfarenhet av att skära ned överdrivna krav från lägre nivåer. Hur den-

na "dialektik" inverkar på den statliga utgiftsnivån beror på ett antal politiskt-kulturella variabler, som t ex graden av förtroende, konservatism och rationalism i det administrativa systemet.¹

Påtryckningar genom politiska kanaler. Producenterna är också medborgare, och i ett samhälle med en betydande offentlig sektor blir de många medborgare. Med den särskilda expertis de besitter blir de ofta hängivna opinionsskapare och förespråkare för kraftfullare åtgärder på sina egna områden. När fotfolket i alla partier innehåller många offentliga producenter byggs påtryckningsgrupper för olika slag av statliga tjänster in i den politiska processen, och de offentliga tjänstemännen blir en viktig bas för den enskilde förtroendemannen. I många fall kan allianser mellan producenter och konsumenter bildas inom ramen för de politiska partierna: berörda tjänstemän och framtida konsumenter av offentliga tjänster går samman för att framtvunga en höjning av de statliga utgifterna.

Okänslighet för förändringar. Statliga beslut fattas med långa intervall. Även om budgetprocessen ger tillfälle till en årlig översyn av alla offentliga utgifter förekommer sällan någon effektiv undersökning av pågående verksamheter, utan huvudprincipen blir den sporadiska men fasta tillväxt som Braybrooke och Lindblom kallat "disjointed incrementalism".² Detta innebär att återföring av information i olika former brukar beaktas endast när en stor mängd erfarenhet har samlats. Beslutade åtgärder kan väntas förbli i kraft lång tid och påverkas inte mycket av annat än dramatiska nya uppgifter och stora förändringar i miljön.

De politiska institutionernas relativa okänslighet för förändringar har en omedelbar effekt på storleken i de offentliga utgifterna. Teoretiskt sett kan en beslutande församling fastställa omfattningen av ett åtagande på tre olika sätt:

- Beslutet kan stipulera att offentliga tjänster till ett visst värde skall produceras

¹ Jfr Tarschys, D och Eduards, M, *Petita: Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag*, Uddevalla 1975.

² Braybrooke, D och Lindblom, E C, *A Strategy of Decision Policy Evaluation as a Social Process*, New York 1963 kap 5.

- Beslutet kan stipulera att offentliga tjänster i en viss *volym* skall produceras
- Beslutet kan stipulera att värdet och volymen av de offentliga tjänster som skall produceras skall bestämmas genom *vissa regler*, vilket i själva verket överlåter beslutet på någon annan

Ett budgetbeslut innehåller ofta element av alla dessa principer men kärnfrågan är vilken av dem som tar överhanden om förhållandena förändras. Vad händer t ex om varans pris går upp? Om den första principen är den starkaste kommer staten att köpa en mindre volym. Men detta händer inte ofta. Beslutfattarna känner sig oftare bundna till den andra eller tredje principen och är beredda att öka sina anslag för att klara av den nya situationen. Offentliga åtgärder är oftare volymbestämda eller regelbestämda än värdebestämda.

Detta har vittgående följder för de offentliga utgifternas nivå. För det första innebär det att en nedgång i relativ produktivitet leder till mer utgifter i stället för till mindre produktion. För det andra gör det staten till en ganska svag förhandlare eller handelspartner vis-à-vis ägare av andra produktionsfaktorer: arbetskraft, varor och råvaror. Om ett högre pris inte kan väntas medföra minskade inköp från den offentlige köparens sida finns det föga tryck på säljarna att hålla priserna nere.

Sammanfattning

Niofältsdiagrammet ger en sammanfattning av de olika kategorier av förklaringar som diskuterats i denna uppsats. Namnen i rutorna markerar ansatser som är centrala för resp författare, men ger inte någon uttömmande bild av vederbörandes arbete.

Framställningens syfte har varit att inventera och analysera, inte att värdera och prioritera. Vilka bestämningsgrunder som varit av störst betydelse för den offentliga sektorns tillväxt är ännu en obesvarad fråga. Det är också en mycket komplicerad fråga — empiriska undersökningar skulle säkert visa att orsakskonstellationer-

	Konsument- perspektiv	Finansierings- perspektiv	Producent- perspektiv
Socio- ekonomisk nivå	1) Wagner Brecht Fabricant	4) Oshima	7) Sweezy & Baran Williamson Baumol & Oates Meidner
Ideologisk- kognitiv nivå	2) Deutsch Easton Downs	5) Peacock & Wiseman Gupta	8) Niskanen Downs Parkinson Walker
Politisk- institutionell nivå	3) Deutsch Hjellum Sharkansky Timm	6) Sharkansky Sachs & Harris Hinrichs	9) Niskanen Downs

na varierar både mellan olika samhällen och olika typer av offentlig konsumtion. En generell teori om den offentliga sektorns tillväxt lär inte var lätt att konstruera. Men vi skulle kunna lära oss åtskilligt om kausalsambanden genom att angripa problemet mer mångsidigt än hittills.

Konsumentperspektivet har av flera skäl dominerat i forskning-
en om den offentliga sektorn. Det bör inte kastas över bord — fler-
talet bedömare är nog ense om att konsumentintressena på lång
sikt haft det största inflytandet över utvecklingen — men det bor-
de kompletteras med andra infallsvinklar. Finansieringsaspekter-
na är värda större uppmärksamhet. Producenternas roll i politiken
är otillräckligt belyst. De politiska beslutrutinerna och beslutfor-
merna är också väsentliga. Skall vi någonsin få ett grepp om be-
tingelserna för den offentliga sektorns utveckling borde det vara
dags för en sådan breddning av forskningsfältet.

2 Den offentliga sektorn i samhälls- ekonomin — utveckling, framtids- perspektiv, probleminventering

LARS NABSETH

Bakgrunden till denna uppsats är de problem med arbetslöshet och bristande sysselsättning vi fick i landet under de första åren av 70-talet. De har lett till en debatt där en del hävdar att sysselsättningsexpansionen i fortsättningen måste ske i den offentliga sektorn. Andra sektorer, inte minst industrin, kan snarast väntas stagnera eller minska sin sysselsättning i framtiden. Denna debatt har också medfört att det tillsatts en sysselsättningsutredning där man i direktiven möter likartade tankegångar. Denna inriktning på sysselsättningsproblematiken måste hållas i minnet vid min fortsatta framställning. Problemen och infallsvinklarna blir med nödvändighet något olika om det är sysselsättningen i den offentliga sektorn som man vill diskutera, jämfört med om man exempelvis vill diskutera vad några kallat "den ofantliga sektorns" utveckling.

Innan jag går in på sakfrågorna måste det emellertid påpekas att det är två förhållanden som slår en vid en genomgång av den litteratur och de artiklar och föredrag som presenterats i ämnet.

Det första är behovet av att klarlägga våra värderingar när det gäller den offentliga sektorns utveckling. Vi måste noggrant skilja på a) hur vi önskar att den offentliga sektorn skall utvecklas, b) vilka möjligheter vi har att påverka sysselsättningen i olika sektorer med de ekonomisk-politiska medel som står till buds och c) om det finns några regelbundna drag i industriländernas utveckling vilka kan ligga till grund för framtidsbedömningar.

Det finns inget som säger att en diskussion efter dessa tre olika linjer ger likartade slutsatser, även om det utan tvivel hos flera författare, som senare skall framgå, finns en tendens till att betrakta det man önskar skall ske som något lagbundet i industriländernas

marsch in i det s k postindustriella samhället.

Det andra som bör nämnas är ett par arbeten som varit av stor betydelse för denna uppsats, arbeten som jag tror det finns all anledning för sysselsättningsutredningens ledamöter att sätta sig in i. Det första är professor Fuchs bok *The Service Economy*, som publicerades i New York i slutet av 60-talet. Det är ett arbete utfört inom National Bureau of Economic Research och också i klass med alla de fina böcker som kommit därifrån. Det är såvitt jag vet den enda systematiska studie som finns över hela tjänstesektorns utveckling i ett avancerat industriland. Den offentliga sektorn måste, som framhålls i detta arbete, i stort ses som en del av tjänstesektorns utveckling.

Det andra arbetet är Erik Hööks IUI-avhandling från början av 60-talet om den offentliga sektorns expansion.¹ Detta arbete har kritiserats en hel del för den hårda konsumtionsteoretiska ansatsen. Höök försökte förklara den offentliga konsumtionens utveckling på samma sätt som vi förklarar den privata konsumtionens förändringar. Det är tänkbart att den aspekten drevs för hårt i arbetet. Men när det gäller problemen om vad som skall räknas in i den offentliga konsumtionen och beskrivningen av hur denna konsumtion utvecklats, står sig Hööks arbete alldeles utmärkt vid en förnyad granskning. Det finns ett stort behov av att fylla på alla de serier som där redovisas och som går fram till slutet av 50-talet.

Ett tredje arbete som behöver nämnas är ett nummer av tidskriften *Public Finance* från 1971 helt ägnat åt den s k Wagners lag (se kap 1), som i korthet säger att de offentliga utgifternas andel av nationalinkomsten kan väntas stiga när nationalinkomsten per capita stiger. Huruvida denna lag kan sägas gälla återkommer jag till senare i texten.

Om vi börjar med att behandla Fuchs arbete, har han i sin studie, som redan påpekats, placerat in den offentliga sektorns sysselsättning i en större grupp, nämligen i hela den s k tjänstesektorn. I den svenska debatten får man stundtals en känsla av att tjänstesektorn och den offentliga sektorn är samma sak. Så är inte alls

¹ Höök, E, *Den offentliga sektorns expansion*, Uppsala 1962.

fallet. Av den totala sysselsättningen i USA år 1965 på 39 miljoner i tjänstesektorn enligt Fuchs definition var inte mindre än 22 miljoner sysselsatta i den s k "service-subsektor", som motsvarar vad vi betecknar som den privata tjänstesektorn. Sjukhus och skolor — "non-profit organizations" — är alltså inte inkluderade. Av den totala sysselsättningsökningen inom tjänstesektorn mellan 1929 och 1965 på 20 miljoner föll 10 miljoner på denna service-subsektor och övriga 10 miljoner på vad vi kallar offentlig tjänst. Subsektorn omfattar sådant som detaljhandel, grosshandel, banker, försäkringsbolag, restauranger, bensinstationer, konsulter, reklambyråer, frisörer, bingo hallar, massageinstitut etc.

I Sverige var enligt den reviderade långtidsutredningen nästan en miljon människor sysselsatta i denna service-subsektor år 1970. Samtidigt var 700 000 människor sysselsatta i offentlig tjänst. Här måste påpekas att i Fuchs arbete som jag följt har transporter och "public utilities" räknats till industrisektorn, vilket vi endast delvis gör i våra långtidsutredningar. Inom National Bureau har det funnits olika uppfattningar om vart dessa aktiviteter skall räknas, men ett argument har varit att de som följd av den höga kapitalintensiteten i verksamheten passar bättre in i industrisektorn än i tjänstesektorn. Här finns självfallet plats för individuella uppfattningar. Hur man gör har, som skall visas, viss betydelse för tolkningen av den långsiktiga utvecklingen.

Varor eller tjänster?

Bland ekonomer pågår sedan länge en diskussion om den relativa produktions- och sysselsättningsutvecklingen vid fortgående tillväxt för de primära, sekundära och tertiära sektorerna. Den primära omfattar då jordbruk—skogsbruk, den sekundära gruvor, industri och hantverk, byggnadsverksamhet samt, i Fuchs arbete, transporter och public utilities. Den tertiära är sedan hela tjänstesektorn inklusive den offentliga. Enligt en berömd, ursprungligen av den australiske ekonomen Colin Clark lanserad teori skulle vi vid stigande nationalinkomst få en tendens till relativ förskjutning

av produktion och sysselsättning från den primära sektorn till den sekundära och så småningom framför allt till den tertiära sektorn. Den teoretiska bakgrunden till dessa förskjutningar skulle i synnerhet vara skillnader i inkomstelasticiteten för de varor och tjänster som produceras samt skillnader i produktivitetsutvecklingen. Att låga inkomstelasticiteter för många livsmedel i förening med förhållandevis snabb produktivitsstegring leder till en minskad relativ sysselsättning i den primära sektorn, när standarden i ett land stiger, är väl ganska allmänt accepterat.

Mera oklart är argumentet att också den sekundära sektorn så småningom bör förlora terräng relativt sett och att det i de avancerade industriländerna endast blir den tertiära sektorn som ökar sin sysselsättningsandel. Ett argument som framförts inte minst i den svenska debatten är att den långsamma produktivitsutvecklingen inom tjänstesektorerna leder till en omfördelning av sysselsättningen. Som Erik Höök framhåller i första kapitlet till sin avhandling är detta ett tvivelaktigt resonemang. En långsam produktivitsutveckling i en sektor leder, om lönerna följs åt i alla sektorer, till en relativ pris- och kostnadsstegring på de varor eller tjänster som produceras i sektorn jämfört med andra produkter. En eventuellt hög inkomstelasticitet vid efterfrågan på många tjänster motverkas därför av efterfrågedämpning som följd av prisstegringen. Det avgörande för produktions- och sysselsättningsförändringarna blir då förhållandet mellan pris- och inkomstelasticiteterna.

Vi vet också att det finns flera aktiviteter inom tjänstesektorn där sysselsättningen gradvis har gått ned som följd av att tjänsterna blivit så dyra. Ett utmärkt exempel har vi i gruppen hushållsarbete i hemmen, där sysselsättningen drastiskt sjunkit under efterkrigstiden trots att inkomstelasticiteten i efterfrågan på denna typ av tjänster sannolikt är ganska hög. Ett annat förhållande som försvårar bedömningen av utvecklingen för de sekundära och tertiära sektorerna är att den relativa fördyringen av tjänster i förhållande till varor leder till teknisk utveckling där tjänster ersätts med varor. Detta kan gälla för tjänster utförda både inom privat och offentlig sektor. Även här är hushållsarbete i hemmet ett utmärkt exempel. Enligt IUI:s konsumtionsundersökningar har ett av de

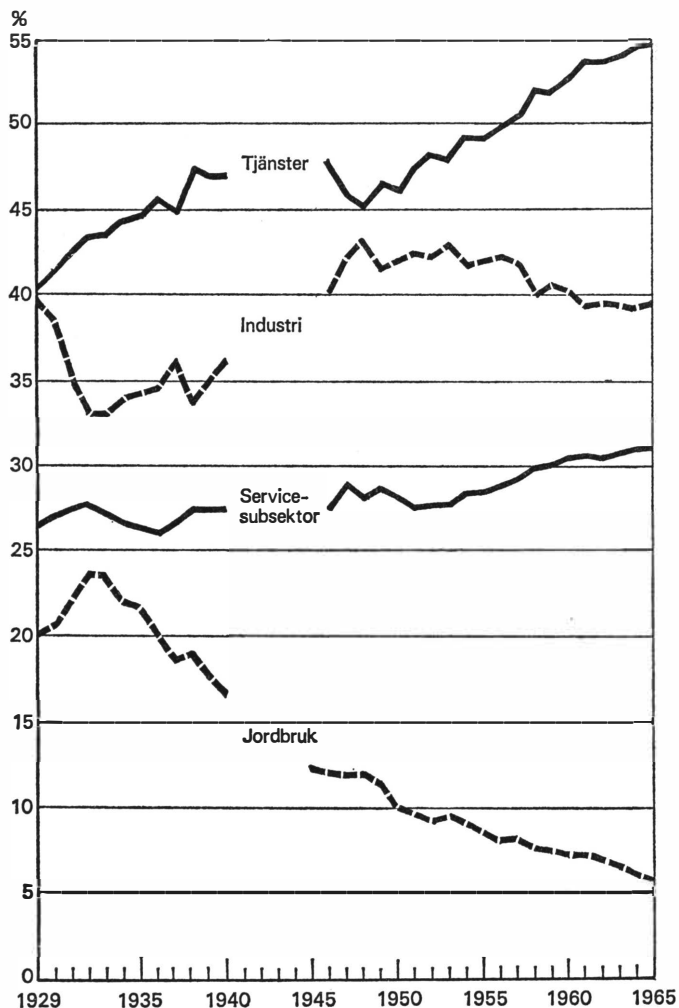
centrala dragen i vår konsumtionsutveckling varit att arbetet för hand i hemmen ersatts med maskiner och nya produkter av typen tvättmaskiner, diskmaskiner, färdiglagad mat etc. Detta leder uppenbarligen till sysselsättning i den sekundära sektorn. Hööks slutsats i första kapitlet är också "att en fortsatt expansion av servicenäringsarna vid en bestående inkomstökning i samhället inte kan betraktas som något självklart eller ofrånkomligt".

Fuchs har studerat den relativa sysselsättningsutvecklingen i de tre sektorerna i USA mellan 1929 och 1965, och resultatet framgår av diagram 2: 1. Skillnaden mellan tjänste- och servicesubsektor är i stort vad vi vill betrakta som offentlig sektor sysselsättningsmässigt sett. Motsvarande utveckling för Sverige framgår av diagram 2: 2.

Innan man försöker analysera diagrammen måste man betänka att det finns ett inslag av "statistisk villa" i dem. Funktioner som tidigare utfördes inom jordbruket, slakta, baka, kärna smör etc, har när de specialiserats och kommit att bedrivas i särskilda anläggningar betecknats som industri. På motsvarande sätt fann vi i arbetet till 1970 års långtidsutredning att industrin i ökad utsträckning börjat köpa tjänster utifrån i form av konsultbyråer, reklambyråer, vaktbolag osv. Denna sysselsättning har då kommit att klassas i tjänstesektorn. Det vore intressant att få reda på hur mycket dessa "överflyttningar" mellan sektorerna svarar för i andelsförskjutningarna.

Vi finner som väntat att jordbrukssektorns andel sjunkit trendmässigt, om vi ser bort från depressionen i början av 30-talet. Mera förvånande är kanske att industrisektorn, inklusive byggnadsverksamhet och transporter, legat i stort sett oförändrad under 30 år. Den långsamt sjunkande andelen under efterkrigstiden kan helt förklaras med transportsektorns minskade andel som följd av järnvägarnas utveckling. Flyttar vi över transporterna till tjänstesektorn, framstår industrins andel som långsiktigt än mera konstant, medan tjänstesektorns ökning blir något svagare. Både tjänstesektorn totalt och service-subsektor har ökat sina andelar trendmässigt, men eftersom den totala andelen tydligen stigit snabbare, antyder detta en snabbare ökning av den offentliga tjänstesektorns

Diagram 2:1 Sysselsättningsutvecklingen i USA 1929–1965



Källa: Fuchs, V R, *The Service Economy*, New York 1968

andel än av den privatas.

I tabell 2: 1 har professor Tinbergens beräkning av andelernas förändringar i USA och Västeuropa redovisats. I den har transporter och public utilities räknats till tertiär i stället för sekundär sektor, men bilden blir som synes för USA ungefär densamma. För Västeuropa ser vi att både den sekundära och den tertiära sysselsättningsandelen varit stigande framemot slutet av 60-talet. Det intressantaste med diagram 2: 1 tycker jag är att ökningen av tjänsektorns andel helt motsvaras av nedgången för jordbrukssektorn. När man ser på detta diagram och försöker göra en framtidsbedömning, kommer man osökt att tänka på limericken om trender (jag är osäker på om den författats på SAF eller ej):

A trend is a trend is a trend,
the problem is when will it bend
and alter its course
by some unforeseen force
and finally come to an end.

Tabell 2:1 Sysselsättningens fördelning på olika sektorer

Sektor	Nordamerika				Västeuropa ¹			
	1940	1950	1960	1967	1932	1949	1955	1967
Primär	20	15	8	6	31	28	22	15
Sekundär	30	33	33	32	34	35	38	41
Tertiär	50	52	59	62	35	37	40	44

¹ Ovägda genomsnitt för Frankrike, Tyskland, Storbritannien och Italien. Källa: Tinbergen, J, "The Labour Force in the Year 2000", *The Future is Tomorrow*, Haag 1972.

När det gäller utvecklingen av andelarna är det inte bara fråga om en "unforeseen force". Den är högeligen förutsedd, ty andelsminskningen för jordbrukssektorn kan uppenbarligen inte fortsätta i samma takt. Då blir ju om något decennium andelen negativ. Följaktligen måste något också hända på trendsidan för de sekundära och tertiära sektorerna. Här finns tydligen rika möjligheter till debatt. Fuchs gör själv en regressionsanalys över situationen i

ett stort antal länder och får då att andelarna asymptotiskt närmar sig vissa konstanta värden. Samtidigt kan det dock sägas att tjänstesektorn i USA ännu inte visat tendenser att stanna upp vid en viss andelsnivå. Rudolf Meidner ger också i sitt föredrag 1973 vid Internationalen för Stats- och Kommunalanställda siffror för perioden 1960—71 som skulle tyda på tendenser till att den sekundära sektorns sysselsättningsandel kan vara på väg att minska i en del länder med liten primärsektor. Den största nedgången har man emellertid för Englands del, och man vet ju aldrig om utvecklingen där är på väg åt vänster eller höger i diagrammen.

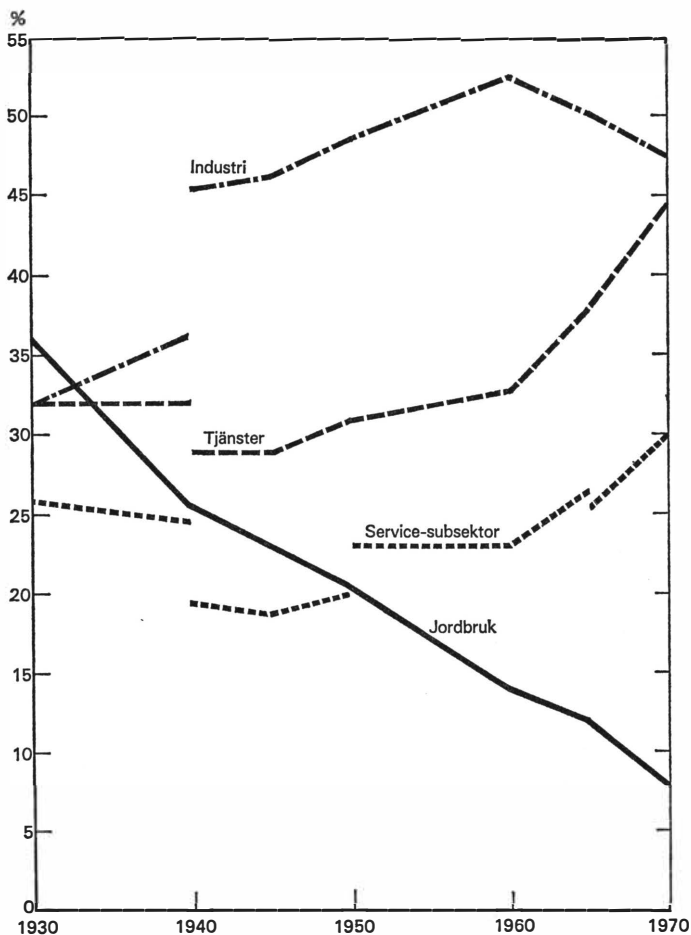
En allvarligare anmärkning mot att studera andelsförändringar för en period som 1960—71 är emellertid den som professor Kusnetz framhållit i sina omfattande studier av den ekonomiska utvecklingen i olika länder, nämligen att vi normalt behöver uppemot 25 år för att kunna tala om trender. Använder vi kortare perioder i analysen, riskerar vi att det i stället är konjunkturfluktuationer som registreras.

Vi vet bla från Fuchs arbete att fluktuationerna i sysselsättningen är mycket starkare i den sekundära än i den primära och tertiära sektorn. Studerar vi då förändringarna mellan ett högkonjunkturår som 1960 och ett lågkonjunkturår som 1971, står vi stora risker att konjunkturvariationer stör bilden. Vi vet exempelvis att sysselsättningsökningen inom industrin i Sverige det första halvåret 1974 förde upp industrins sysselsättningsandel med inemot två procentenheter.

Min slutsats av analysen blir därför att vi ännu inte vet om den utplaning av jordbrukssektorns sysselsättningsandel i de mest avancerade industriländerna som så småningom måste komma leder till en utplaning också av tjänstesektorns andel, eller om det i stället blir industrisektorns andel som börjar sjunka. Här finns plats för olika uppfattningar. Samtidigt måste framhållas att även om tjänstesektorns andel totalt blir oförändrad, kan naturligtvis sysselsättningen i den offentliga sektorn trendmässigt fortsätta att stiga. Det blir då service-subsektorn som förlorar terräng.

Innan jag går in på att diskutera speciellt den offentliga tjänstesektorns utveckling bör ytterligare en sak poängteras. Sysselsätt-

Diagram 2:2 Förvärvsarbetande i Sverige fördelade på näringsgrenar 1930–1970.
Andelar i procent av totala antalet förvärvsarbetande



Källa: Folkräkningarna 1930–1970

ningsandelarna och deras förändringar ger inte hela bilden av sektorernas bidrag till nationalinkomsten. Den högre kapitalintensiteten i industrisektorn gör att bidraget därifrån relativt sett är större än vad andelen för sysselsättningen anger. Räknat i fasta priser är det industrisektorns bidragsandel som stigit mellan 1929 och 1965 i USA och jordbrukssektorns som fallit. Tjänstesektorns bidrag till BNP har varit i stort sett oförändrad under 35-årsperioden. Den relativa prisstegringen på tjänster i förhållande till varor förändrar bilden något om vi räknar i löpande priser.

Privata eller offentliga tjänster?

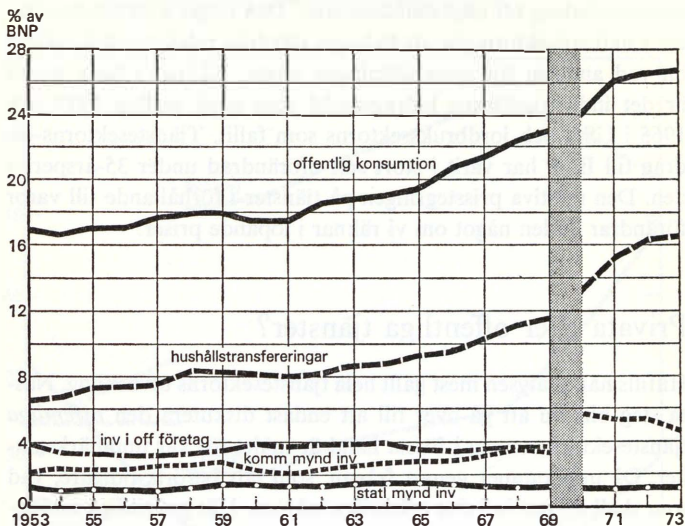
Hittills har analysen mest gällt hela tjänstesektorns utveckling. Nästa steg blir nu att gå över till att endast diskutera den *offentliga* tjänstesektorn som ju i första hand är målet för vår uppmärksamhet. Då uppkommer genast frågan, som lätt berörts tidigare, vad som skall räknas in i den offentliga sektorn. Här ges rikliga möjligheter till missförstånd och diskussion.

Den offentliga inkomstsidan är uppenbarligen inte omedelbart intressant i sammanhanget, även om den säkert kommer in i diskussionen om hur eventuellt ökad offentlig sysselsättning skall finansieras. Det finns visserligen de som hävdar att det är utvecklingen av de offentliga inkomsterna som är avgörande för utgifternas tillväxt och att dessa inkomster endast kan stiga kraftigt under krig eller krigsrisk. Denna teori skall jag emellertid lämna därhän.

Den statliga företagssektorn bör enligt min uppfattning inte tas med i diskussionen. Den berör ju framför allt den sekundära sektorn. Visserligen finns det också tjänsteproduktion inom denna företagsgrupp, exempelvis SARA-restaurangerna, men det är väl knappast flera SARA-krogar som varit målet för dem som vill öka den offentliga sysselsättningen.

Ett svårare problem utgör kanske de affärsdrivande verken. Som redan sagts redovisar Fuchs den typen av verksamhet inom den sekundära sektorn, vilket vi inte gör. Ändå anser jag att vi också bör hålla de affärsdrivande verken utanför debatten om offentlig

Diagram 2:3 De offentliga utgifternas andel av BNP 1953–1973



Källa: Lundberg, E m fl, "Den offentliga sektorns tillväxt," *Svensk finanspolitik i teori och praktik*, Lund 1971

Anm För åren 1970–73 egen bearbetning

sysselsättning, främst därför att det här är fråga om offentlig produktion, inte konsumtion, av tjänster som sedan till stor del förbrukas som privat konsumtion. Höök gick också på den linjen i sitt arbete. För den som vill räkna in de affärsdrivande verken blir konsekvensen att sysselsättningen inom den offentliga sektorn blir klart större men den ökar klart långsammare. Verk som SJ har ju minskat sin sysselsättning under senare år.

Det blir då i stället den offentliga utgiftssidan, dvs statens, kommunernas och landstingens utgifter, vi får se på. I diagram 2:3 visas de offentliga utgifternas utveckling under efterkrigstiden i Sverige räknade som procent av BNP. Diagrammet är hämtat från Rolf Zenkers kapitel i EFI-boken *Svensk finanspolitik i teori och*

praktik.¹ Läger vi ihop de olika delarna, har den totala utgifts-andelen stigit från 34 procent 1953 till ca 50 procent 1971. I Zeners siffror ligger investeringar i offentliga företag. Tar vi bort den utgiftsbiten, sjunker utgiftsandelarna till 30 respektive 45 procent. Men om vi ser på de olika delarna i diagrammet, är det uppenbart att inte alla ger upphov till sysselsättning i den offentliga sektorn.

Hushållstransfereringarna, som stigit starkt, kan räknas bort i detta sammanhang. Men inte heller de statliga och kommunala myndigheternas investeringar ger i större grad upphov till offentlig sysselsättning annat än möjligtvis i vägverket. Det är här huvudsakligen fråga om köp av privat producerade varor och tjänster. Det blir följaktligen den utgiftsandel som betecknas som offentlig konsumtion i diagrammet som ger upphov till offentlig sysselsättning. Det är väl också främst denna del de har i tankarna som talar om behov av ökad offentlig sysselsättning. I tabell 2: 2 anges i sysselsättningstermer vad som ligger bakom begreppet offentlig konsumtion. Vi ser att det är fråga om rätts- och polisväsende, undervisning, hälso- och sjukvård, socialvård, försvar, allmän förvaltning osv. Vi ser också att sysselsättningen inom dessa kategorier stigit kraftigt under det senaste decenniet. I tabellen har också angivits sysselsättningsförändringarna för affärsverkens vidkommande.

När man ser på de offentliga utgifternas och den offentliga sysselsättningens utveckling i vårt land, måste man komma ihåg att vi här i många fall har att göra med överflyttningar av verksamhet från privat till offentlig sektor. Detta gäller inom undervisning, sjukvård, vägväsen, brandväsen etc. Höök visar hur antalet hemförlösningar minskat från 93 procent av antalet 1910 till 1 procent 1958. I stället har sjukhusförlösningarna ökat i motsvarande grad. Detta har självfallet ställt ökade krav på sjukvården.

¹ Lundberg, E m fl, *Svensk finanspolitik i teori och praktik*, Lund 1971.

Tabell 2: 2 A Medelantal sysselsatta efter ändamål. Offentliga myndigheter. 1962—1972 — 1 000-tal

	1962	1964	1966	1968	1970	1972
Allmän förvaltning och utrikes förvaltning	30,9	33,9	41,4	44,7	47,7	50,4
Rätts-, polis- och brandväsen samt kriminalvård	26,4	33,1	32,1	33,7	35,4	39,2
Försvar	43,8	44,3	45,2	45,3	45,6	47,4
Utbildning	118,5	129,1	135,0	161,2	183,7	202,4
Hälso- och sjukvård	125,6	142,8	156,3	183,0	216,6	258,2
Socialvård	48,9	65,3	80,0	104,1	150,7	176,9
Kultur och rekreation	14,8	16,2	17,5	18,9	20,3	23,2

Källa: Arbetskraftsundersökningarna

Tabell 2: 2 B Antal sysselsatta i de statliga affärsverken. 1962—1973

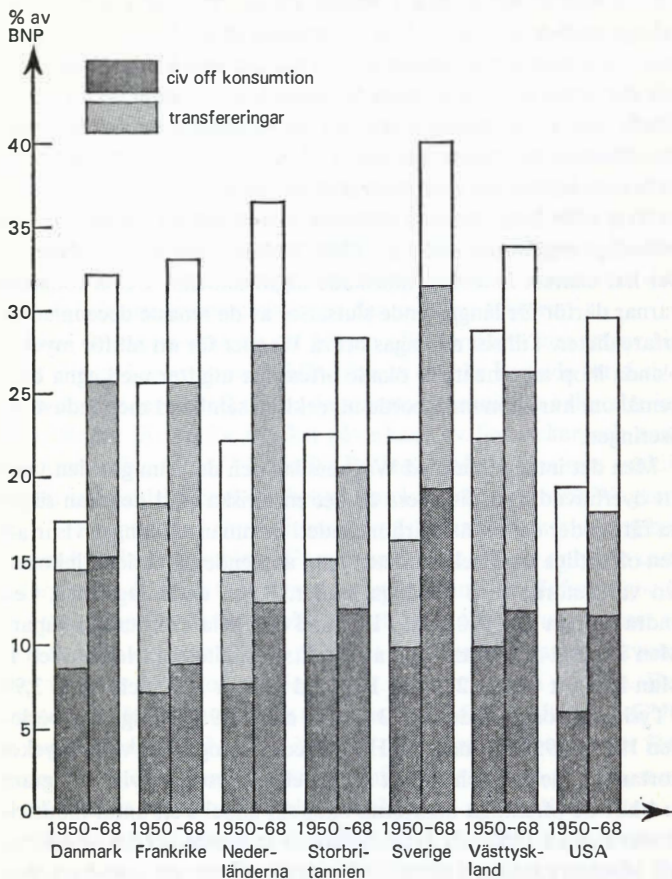
1962	1964	1966	1968	1970	1972	1973
116 605	115 776	117 398	119 209	128 007	131 196	130 098

Källa: Statistisk Årsbok resp år

Frågan är nu om den ökning av de offentliga utgifterna och den offentliga konsumtionens andel av BNP som vi kunnat registrera är något som vi kan vänta oss skall fortsätta i ett avancerat industriland. Finns det något mönster för industriländerna vi kan falla tillbaka på? Här har vi den tidigare omnämnda Wagners lag, som alltså lyder att den offentliga sektorn ökar i betydelse när nationalinkomsten mätt per capita stiger. I det tidigare nämnda numret av *Public Finance* från 1971 diskuteras och testas hypotesen på ett mycket utförligt sätt.

Först kan konstateras att de teoretiska argument som Wagner ger för den offentliga expansionen inte ges mycket tyngd av de forskare som granskat dem. Lagen formulerades, naturligt nog, i hög grad som en följd av den inkomststegring som blev ett resultat

Diagram 2:4 De offentliga utgifternas andel av BNP 1950–1968



Källa: Westerlind, E-Beckman, R, *Sveriges ekonomi*, Stockholm 1972

av industrialiseringen. Den kopplades inte alls till situationen i ett fullt utvecklat industriland. Vidare trodde Wagner i sann 1800-talsoptimistisk anda att krigen i framtiden skulle bli färre och kortare. Olyckligtvis för mänskligheten har det inte blivit så, men det gör det också svårare att testa Wagners lag. Vi vet ju att de starkt ökade försvarsutgifterna svarar för en betydande del av de ökande offentliga utgifterna, inte minst i USA. Det finns också de forskare som hävdar att i ett mycket långt perspektiv det framför allt är krig eller krigsliknande aktivitet som förklarat ökningen i de offentliga utgifternas andel av BNP. Mellankommande fredsperioder har snarast inneburit minskade utgiftsandelar. Dessa forskare varnar därför för långtgående slutsatser av de senaste decenniernas erfarenheter. Till sist anklagas också Wagner för att alltför mycket blanda ihop argument för ökade offentliga utgifter med egna önskemål om hur ekonomin borde utvecklas i samband med industrialiseringen.

Men det intressanta med Wagners lag och det som gör den värd att överhuvudtaget diskutera är det empiriska stöd den kan sägas ha fått under det senaste århundradet. Sammanställningar visar att den offentliga utgiftselasticiteten med avseende på nationalinkomsten varit större än 1 i många länder. Vissa undantag finns, t ex andra hälften av 1800-talet i England och hela 1950-talet i Japan. Men i övrigt kan man säga att utgiftselasticiteterna legat över 1. Man har fått värdet 2,11 för England mellan 1910 och 1961, 3,90 i Tyskland för perioden 1913—1958 och 1,49 i Sverige för perioden 1913—1958 (grundat på Hööks redovisning). Tar vi en mycket kortare tidsperiod och endast ser på efterkrigstiden, visar diagram 2:4 hur de offentliga utgifterna ökat sin andel i ett antal industriländer mellan 1950 och 1968. Siffrorna är hämtade från tabellerna till Meidners tidigare nämnda föredrag. Vi ser att inte bara den civila offentliga konsumtionen utan också transfereringarna ökat sina andelar av BNP.

Frågan är nu om vi kan tro att de offentliga utgifternas andel av nationalinkomsten och också den offentliga sysselsättningsandelen kommer att fortsätta stiga i de avancerade industriländerna under de kommande decennierna liksom den gjort under de senast

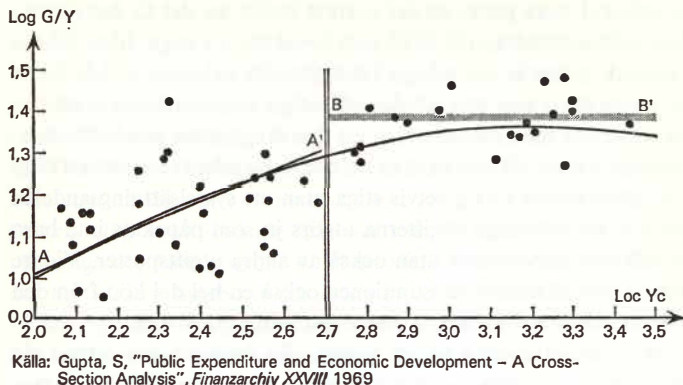
passerade. Parentetiskt måste här inskjutas att vi då räknar i löpande priser. I fasta priser är det snarast troligt att det är den sekundära sektorns bidrag till BNP som fortsätter att stiga. Men räknat i löpande priser är det många i den svenska debatten — LU 70 är ett exempel — som tror att den offentliga utgiftsandelens fortsätter att stiga, och man menar också att den långsamma produktivitetstegringen leder till att också sysselsättningsandelen fortsatt att öka.

Utgiftsandelens kan givetvis stiga utan att sysselsättningsandelen gör det. De offentliga utgifterna utgörs ju som påpekats inte bara av offentlig konsumtion utan också av andra utgiftsposter. Vidare ingår i den offentliga konsumtionen också en hel del köp från den privata sektorn, exempelvis inom den militära sektorn.

Men det intressanta är att nästan alla forskare som yttrar sig eller citeras i numret av *Public Finance* inte är beredda att skriva fram de trender vi haft under de senaste decennierna i flertalet industriländer. Är de för mycket påverkade av limerickar och anar "unforeseeable forces" överallt? Professor Musgrave, som verkligen är en världsberömd storhet på området, säger apropå Wagners lag: "The theory of expenditure growth remains a fascinating but somewhat elusive problem. Even if economic factors only are considered, it is difficult to arrive at an expenditure law. Inferior goods are the exception in the public as well as in the private sphere, so that there is every reason to expect a positive association between the absolute levels of public outlay and per capita income. But matters are far from obvious once the ratio of expenditure to GNP is considered." Med andra ord, de offentliga utgifterna kan förvisso väntas öka även bortsett från inflationsaspekten på dem, men det är oklart om de måste stiga snabbare än nationalinkomsten.

Vad är det då som gör att välkända ekonomer på grundval av samma data yttrar sig betydligt försiktigare än många svenska debattörer? Det är troligen två starka ekonomiska argument som påverkar dem. Det första är att de inte känner sig övertygade om att inkomstelasticiteterna vid efterfrågan på offentliga tjänster av typen sjukvård, utbildning, rättsväsen etc är så mycket högre än motsvarande elasticiteter vid efterfrågan på varor, särskilt inte när dessa offentliga aktiviteter redan nått en inte obetydlig omfattning.

Diagram 2:5 De offentliga utgifternas andel av BNP för 53 länder vid stigande BNP per capita



Fuchs får en inkomstelasticitet för hela tjänstesektorn, alltså inklusive den offentliga, som bara ligger några tiondelar högre än för varor. Härtill kommer, vilket väl delvis är en bekräftelse på den första tesen, att tvärsnittsstudier över ett stort antal länder ger en avtagande ökningstakt för de offentliga utgifternas andel av BNP vid stigande BNP per capita. Resultatet av en sådan studie för 53 länder gjord av en indisk ekonom, S Gupta, framgår av diagram 2: 5. Vi ser här hur den bästa regressionslinjen blir kurvformig med avtagande lutning. Dylika studier har lett till att det presenterats sk periodteorier för de offentliga utgifternas utveckling. Dessas andel av nationalinkomsten stiger snabbt när ett land industrialiseras men avtar under det postindustriella skedet. Men den typen av hypoteser förefaller inte heller speciellt övertygande. Härtill kommer att Wagner själv om han levde skulle kunna säga att hans lag inte formulerats för jämförelser mellan länder utan för utvecklingen i varje land.

Själv tycker jag det synsätt som en kanadensisk professor, R Brid, presenterar verkar mest rimligt. Han drar, som diagram 2: 5 visar, två regressionslinjer, en för länder i början av industrialiseringen och en för de fullt utvecklade industriländerna. Enligt detta synsätt

skulle vi för länder i början av deras industrialisering ha en hög sannolikhet för att de offentliga utgifternas andel av BNP stiger. I de utvecklade industriländerna är situationen oklar. Den rätta regressionslinjen skall inte tolkas som att vi bör vänta en oförändrad utgiftsandel. Det är i stället spridningen mot regressionslinjen vi bör se på. Slutsatsen av denna spridning blir uppenbarligen att det blir svårt att ge generella omdömen. I vissa länder kommer utgiftsandelen att fortsätta att stiga, i en del blir den oförändrad, och i ytterligare några kanske den rent av faller som följd av bl a motstånd mot ytterligare skattehöjningar. Jag ser här naturligtvis bort från effekter av eventuell krigsrisk eller långtgående avspänning.

Hur kan man påverka utvecklingen?

Hittills har jag sett efter om man kan finna några regelbundna drag i utvecklingen som kan läggas till grund för synpunkter på den offentliga sysselsättningsutvecklingen. Den andra framkomstlinje man kan följa och som resten av uppsatsen skall ägnas åt är vilka möjligheter vi har att med ekonomisk politik påverka utvecklingen. Den tredje linjen, att presentera mina egna önskemål om utvecklingen, avstår jag i detta sammanhang från att redogöra för.

Utgångspunkten för en bedömning av den framtida sysselsättningsutvecklingen i Sverige bör enligt min mening vara frågan hur vi vill att människorna i landet skall använda det ökade produktionsresultatet. Skall det tas ut i form av privat konsumtion, offentlig konsumtion eller ökad konsumtion i framtiden, dvs i form av investeringar? Ökad fritid är naturligtvis också ett sätt att ta ut produktivitetstegringen. Det är alltså användningssidan av BNP vi bör gå ut ifrån, inte produktionssidan.

Det finns de som hävdar att den s k strukturarbetslösheten blivit allt besvärligare och att vi därför inte i lika hög grad kan räkna på användningssidan i sysselsättningspolitiken. Det viktiga blir att ordna någon form av meningsfull sysselsättning. Personligen är jag — även om det är en kniv som kastas här — tveksam till detta

resonemang. Att vi har strukturarbetslöshet är klart, men den har funnits under hela industrialiseringen. Det klassiska exemplet är spinn- och vävmaskinernas införande på 1800-talet, som ledde till stor misär för handspinnaren och -vävaren men för den övervägande delen av befolkningen medförde lägre priser på kläder. Innan vi har någon ordentlig utredning om saken är det svårt att förstå varför strukturarbetslösheten skulle öka när ett land blivit fullt industrialiserat. Ökade ambitioner ifråga om sysselsättningspolitiken bör ju rimligen till sina effekter på strukturarbetslösheten motverkas av bättre kunskap om när och var den inträder som följd av ny teknik eller ändrad efterfrågan. Detta var också professor Solows tes i en Wicksell-föreläsning från mitten av 60-talet där han för USA:s del inte kunde finna tecken till att strukturarbetslösheten skulle ha ökat under efterkrigstiden.

Jag är medveten om att den ökade förvärvsverksamheten bland de gifta kvinnorna kan ses som ett nytt strukturellt inslag, men jag har svårt att se att denna ökade förvärvsverksamhet nödvändigtvis måste innebära ökad inriktning på den tertiära sektorn därför att andelen kvinnor där är större än i den sekundära sektorn. Vi får aldrig glömma bort att på den tiden den primära sektorn, alltså jordbruket, svarade för en väsentlig del av vår sysselsättning utförde kvinnan en mängd viktiga arbetsuppgifter, som gick långt utöver det rena hushållsarbetet. Jag vägrar tro att kvinnlig arbetskraft endast är lämplig för sysselsättning inom den primära och den tertiära sektorn, särskilt som den tekniska utvecklingen alltmer tar bort det tunga och smutsiga i den sekundära. Det är en annan sak att det finns starka fördomar från männens sida när det gäller att använda kvinnlig arbetskraft t ex i arbetslagen i järnverken. Men dessa fördomar finns också i den tertiära sektorn. Nyligen har vi hört att man inte kan ha kvinnor i polisbilarna för då får inte karlarna något att prata om!

Går man ut från användningssidan och frågar sig hur sysselsättningen är fördelad på arbete för privat konsumtion, offentlig konsumtion etc i landet, är det intressanta att vi i våra långtidsutredningar inte ger någon dylik redovisning, vilket jag tycker är synd. Vad vi har är en sysselsättningsfördelning efter produktionsseкто-

rer, som anges för år 1970 i tabell 2:3. Jag har på grundval av 1970 års input—output-tabell försökt fördela denna produktionsinriktade sysselsättningsfördelning på användningsområden, och resultatet framgår också av tabellen. För att göra en sådan fördelning måste man anta att sysselsättningen i sektorerna är proportionellt fördelad mot sektorproduktens fördelning på andra sektorer. Vidare är det bara en ungefärlig beräkning som gjorts. En mera noggrann fördelning skulle kanske något ändra siffrorna. Omkring 1,5 miljoner människor skulle tydligen år 1970 ha sysslat med produktion som går till privat konsumtion, ca 900 000 med offentlig konsumtion, ca 650 000 med investeringar och ca 800 000 med export. Man kan också koppla de olika produktionssektorerna till användningssidan, men jag har inte velat tynga tabellen också med dessa siffror. Så t ex arbetar den helt dominerande delen av de anställda inom jordbruk och livsmedelsindustri för privat konsumtion, några tusen för offentlig konsumtion, skolmåltider etc, och kanske 20 000 för export. Inom skogsbruket och skogsindustrin arbetar den dominerande delen för export, men ett betydande antal arbetar också via byggnadsindustrin för investeringssektorn. Inom den stora verkstadssektorn arbetar ca 150 000 för export och inte fullt lika många på investeringsidan. Omkring 75 000 arbetar för privat konsumtion och ca 25 000 för offentlig konsumtion. Här ingår bl a de militära leveranserna. Byggnadssektorn arbetar nästan helt för investeringsändamål. Handeln arbetar också i stor utsträckning för privat konsumtion, men ett inte obetydligt antal arbetar även för investeringssektorn och för exporten.

Det intressanta med en sådan fördelning är enligt min uppfattning att den ger underlag för bedömning av sysselsättningsförändringar som följd av ekonomisk-politiska insatser för att stimulera det ena eller andra av användningsområdena. Ser vi exempelvis på den privata konsumtionen, innebär en stimulans av denna förbrukning ökad sysselsättning både i den primära och den sekundära sektorn, men också i den tertiära som följd av sysselsättningsstimulans bl a inom handeln och de privata tjänsterna. Det har i debatten framkommit synpunkter, sannolikt grundade på de senaste årens erfarenheter, som innebär att det inte går att öka den pri-

Tabell 2:3. Antal sysselsatta inom olika sektorer 1970—1977

	1 000-tal personer 1970	Antal syssel- satta 1970 1 000-tal
1 Jordbruk, fiske	264	privatkonsum-
2 Skogsbruk	87	tion:
3 Extraktiv industri	18	ca 1 500
4 Skyddad livsmedelsindustri	59	
5 Konkurrensutsatt livsmedelsindustri	21	offentlig kon-
6 Dryckesvaru- och tobaksindustri	10	sumention:
7 Textil- och beklädnadsindustri	90	ca 900
8 Trä-, massa- och pappersindustri	156	
9 Grafisk industri	64	brutto-
10 Gummivaruindustri	16	investeringar:
11 Kemisk industri	49	ca 650
12 Petroleum- och kolindustri	2	export (import):
13 Jord- och stenindustri	47	ca 800
14 Järn-, stål- och metallverk	70	
15 Verkstadsindustri exkl varv	383	
16 Varv	38	
17 Övrig tillverkningsindustri	7	
18 El-, gas- och vattenverk	31	
19 Byggnadsverksamhet	369	
20 Varuhandel	500	
21 Transport och kommunikation	255	
22 Bostadsförvaltning	40	
23 Övriga privata tjänster	555	
24 Offentliga tjänster	700	
Totalt	3 831	

Källa: SOU 1973:21 samt 1970 års input—output-tabeller

vata konsumtionen och då inte heller den sysselsättning den kan ge upphov till. Men för att detta argument skall ha någon tyngd krävs ju att människorna i vårt land nått en absolut mättnadsnivå i sin privata konsumtion oberoende av vilka penningresurser de har till sitt förfogande. På denna punkt delar jag helt de synpunkter Ragnar Bentzel framförde i sitt föredrag vid sparbankskonferensen "Vårt ekonomiska läge" 1974: "Det är väl ingen vettig människa som tror på att vi i vårt samhälle uppnått en sådan absolut mättnadsnivå." Alla tillgängliga studier tyder på att inkomstelasticiteterna för ett stort antal produkter inom den privata konsumtionen fortfarande är betydande. Har vi bland de högsta skatetrycken i världen, är det klart att vi om medborgarna så önskar — vilket är något helt annat — har möjlighet att få den privata konsumtionen att stiga snabbt om den inte gör det av sig själv. De senaste årens svaga utveckling kan omöjligen läggas till grund för påståenden om att den privata konsumtionen håller på att stagnera. Det blir dessutom ologiskt att resonera som om detta håller på att ske på längre sikt, samtidigt som vi i konjunkturrapporter och nationalbudgeter räknar med att momssänkningar, ökade folkpensioner och barnbidrag etc leder till ökad privat konsumtion.

Ett mera genomtänkt argument mot ökad privat konsumtion som medel att öka sysselsättningen är att importinnehållet i den privata konsumtionen är så stort att sysselsättningseffekterna blir begränsade. Mot detta måste emellertid framhållas vad som nyss sagts, nämligen att privat konsumtion inte endast är konsumtion av industriprodukter. Det är också en fråga om insatser inom handel, transporter, banker, försäkringsbolag, privata tjänster etc. Importinnehållet i den totala privata konsumtionen är klart lägre än importinnehållet i den privata varukonsumtionen. Härtill kommer att ökad import ställer krav på större export och sysselsättning inom denna sektor. Exporten är uppenbarligen inget självändamål. Vi hugger ned skog och vidareförädlar den för att betala för import. Ökad import kräver därför en ekonomisk politik som ger exportsektorn större plats. Det vore illa om vi, sedan vi under hela efterkrigstiden kämpat med att få ned tullar och handelshinder i industriländerna, nu skulle få en nyprotektionism i form av att

den ekonomiska politiken av sysselsättningskäl främst stimulera-
de förbrukning av sådan konsumtion, exempelvis offentliga tjäns-
ter, som inte lämpar sig för internationell handel. Vi blir knappast
själva entusiastiska om detta synsätt skulle breda ut sig.

Går vi vidare till offentlig konsumtion, finner vi att ökad sats-
ning här inte enbart ger ökad sysselsättning i den offentliga sek-
torn. Inom flera industribranscher, som verkstäderna och den gra-
fiska industrin, ger den offentliga konsumtionen upphov till bety-
dande sysselsättning. Att vi, om medborgarna så önskar och är
beredda att ta de ekonomiska konsekvenserna, kan öka den offent-
liga konsumtionen ytterligare förefaller knappast vara ett kontro-
versiellt påstående.

Går vi så till investeringarna, skapar dessa framför allt syssel-
sättning inom byggnadsverksamheten och verkstäderna samt indi-
rekt inom jord- och stenindustrin och järn- och stålindustrin. Även
en hel del av sysselsättningen bland de privata tjänsterna går via
konsultbyråer o dyl till investeringssektorn. Även när det gäller in-
vesteringarna finns ekonomisk-politiska medel tillgängliga som kan
stimulera investeringsverksamheten om vi skulle vilja öka investe-
ringarnas andel av nationalinkomsten, en fråga som var aktuell i
de första långtidsutredningarna.

Vad till sist gäller exportsysselsättningen måste den som sagt ses
som priset för att importera. Ju mera import vi önskar, desto mera
sysselsättning måste skapas inom exportsektorn. För närvarande
är det verkstäderna och skogen som står för de största sysselsätt-
ningsinslagen i exporten. Men det är inte bara importbehovet som
kräver exportsysselsättning. Den successivt ökade u-landshjälpen
innebär också krav på en ekonomisk politik som särskilt gynnar
sysselsättningen inom industrin och därigenom den sekundära sek-
torn. Den bristande internationella rörligheten är något som skiljer
den offentliga produktionen av tjänster från produktionen av jord-
bruks- och industrivaror och även från en del privat producerade
tjänster av typen konsulter o dyl.

Syftet med denna genomgång har självfallet varit att visa att det
finns betydande valmöjligheter ifråga om den framtida sysselsätt-
ningsutvecklingen i landet och att problemet alltså är vad vi öns-

kar. Att grunda en seriös diskussion i ämnet på någon sorts total underkonsumtionsteori där endast den offentliga sektorn kan ge ökade sysselsättningsmöjligheter i framtiden är inte bara felaktigt utan också, som Bentzel påpekar, farligt, eftersom ett sådant synsätt kan leda till en snedvriden inriktning av den ekonomiska politiken i förhållande till människornas önskemål. Det kan kanske tänkas att detta synsätt inte är kontroversiellt och att jag bara slår in öppna dörrar. De som framhåller oundvikligheten av ökad offentlig sysselsättning poängterar ofta att ett avgörande argument är skiljaktigheterna i produktivitsutveckling mellan den offentliga tjänstesektorn och de varuproducerande sektorerna. Det är ett svårt problem att mäta produktivitsförändringar i den offentliga sektorn. Jag tror dock att vi något underskattar denna förändring då vi i våra kalkyler i långtidsutredningar räknar med 0 i produktivitsstegring. Någon stegring har vi väl, vilket för övrigt också är Fuchs tes.

Sannolikt finns det dock betydande produktivitetsskillnader. Men sysselsättningen i en sektor bestäms uppenbarligen inte enbart av produktivitetstillväxten; då skulle industrisektorn nästan vara helt borta vid det här laget. Det är också en fråga om efterfråge- och produktionstillväxten. Stiger efterfrågan snabbare än produktiviteten per sysselsatt, ökar sysselsättningen i en sektor och omvänt. Under första hälften av 60-talet steg sysselsättningen inom industrin i vårt land som följd av snabb produktionsökning. Under andra hälften och början av 70-talet steg efterfrågan på industrivaror ovanligt långsamt, vilket ledde till en sysselsättningsnedgång. Inte heller produktivitsargumentet ger oss tydligen med nödvändighet någon framtida stagnation i industrisysselsättningen. Om den ekonomiska politiken inriktas tillräckligt på att stimulera privat konsumtion, investeringar och u-hjälp, behöver detta inte alls bli fallet. Jag kan till och med tänka mig alternativ där sysselsättningen i den primära sektorn börjar stiga relativt sett, nämligen om vi ökar u-hjälpen kraftigt och låter denna ta sig uttryck i bilateral jordbrukshjälp. Därmed inte sagt att jag vill förorda en dylik politik.

Vi står kvar vid slutsatsen att den långsiktiga sysselsättnings-

utvecklingen i vårt land i hög grad är fråga om ett val och hur vi som medborgare önskar fördela den fortsatta produktionsökningen. Men då är det kanske bäst jag lämnar plats för "tyckarna". En viktig fråga blir naturligtvis hur medborgarna skall kunna ge sina önskemål till känna, exempelvis vid valet mellan privat och offentlig konsumtion. Hur skall valmekanismen se ut? Skatterna ses normalt som priset för den offentliga konsumtionen men är också påverkade av hänsyn till inkomstfördelning och konjunkturer. En möjlighet är att i större utsträckning avgiftsbelägga de offentliga tjänsterna. Då kommer valsituationen tydligare fram för medborgarna, men jag är medveten om att denna lösning också innebär besvärliga problem. Ingemar Ståhl har dock i sin SNS-bok *U 74*¹ skisserat hur ett mera marknadsbetonat system skulle kunna se ut på utbildningssidan.

När man läser litteraturen om den offentliga sektorn kan man inte undgå att tänka på Hegels gamla lära om att varje begrepp går över i sin motsats, varefter motsatserna förenas i en högre enhet. Tesen ifråga om den offentliga sektorn är väl den delvis av Adam Smith ursprungligen lanserade idén om att endast sysselsättning i de primära och sekundära sektorerna är produktiv; offentlig sysselsättning är improduktiv och tärande. Denna uppfattning har vi nu kommit ifrån. Antitesen har blivit att offentlig sysselsättning nästan är en "Mädchen für alles". Så fort vi har bekymmer med sysselsättningen ropar man nu på mer offentlig verksamhet. Det gäller, och det bör väl vara sysselsättningsutredningens arbete, att finna syntesen på hög nivå i denna debatt.

¹ Ståhl, I, *U 74 — en samhällsekonomisk analys av den högre utbildningen*, Malmö 1974.

3 Sysselsättning för gemensamma behov

MATS HELLSTRÖM

1960-talet präglades av en snabb ekonomisk tillväxt. Många har satt likhetstecken mellan denna och det s k prylsamhället. Den ekonomiska tillväxten har emellertid en annan sida som torde upplevas som mer påtaglig av de flesta människor. Mellan 1965 och 1974 ökade sysselsättningen med ca 380 000 personer. Inom 340 000 av dessa jobb skapades i den gemensamma sektorn — av stat, kommun och landsting.

Tvärtemot en vanlig föreställning innebar denna sysselsättning inte en ansvällning av offentlig byråkrati. Omkring 300 000 nya arbetstillfällen gällde en decentraliserad service direkt till människorna genom lärare, läkare, barnsköterskor, fritidsledare, hem-samariter, trafikpersonal m m. Ökningen av offentligt anställda tjänstemän var endast ca 40 000 personer, för övrigt ungefär samma antal som ökningen av privata tjänstemän under samma tid. Det är sålunda uppenbart att den ekonomiska tillväxten i vårt land i hög grad haft ett socialt innehåll därigenom att ökande resurser använts för att förbättra vad som ibland kallas "livskvaliteten" eller mänsklig välfärd.

Frågan är nu om 60-talets utveckling varit unik. Är det önskvärt med en fortsatt expansion av liknande slag? Var finns de otillfredsställda behov som folk finner mest trängande? Hur stor är den grupp av människor som hittills önskat men inte kunnat gå ut i förvärvslivet på grund av skiftande hinder — av samhällelig eller personlig art? Vilka är de ekonomiska ramar som kan medge en ökning — eller begränsning — av en fortsatt uppbyggnad av välfärdssamhället? Finns det internationella trender i industrisamhällen som antyder att utvecklingen i flera stater är på väg åt samma håll?

Dessa frågor är några av utgångspunkterna i direktiven till den sysselsättningsutredning som skall belysa 70-talets och 80-talets svenska arbetsmarknad och lägga förslag till en sysselsättningsplanering som skall göra ökade ambitioner möjliga när det gäller att ge arbete åt alla som önskar göra en förvärvsinsats. I direktiven anges som ett mål att en sysselsättningsökning av samma styrka som under 60-talet skall eftersträvas, vilket grovt räknat innebär ett tillskott av 300 000—400 000 nya sysselsättningstillfällen under en tioårsperiod. Denna siffra svarar också relativt väl mot uppskattningar som gjorts av den totala undersysselsättningen i Sverige. Man brukar beräkna att drygt 300 000 människor skulle önska göra förvärvsinsatser som de av olika skäl inte givits möjlighet till. Det gäller kvinnor i hela landet, det gäller särskilt äldre män i storstadsområden, det gäller generellt i skogslänen.

Behovet av tjänster

En diskussion om den framtida sysselsättningen är självfallet meningslös innan man svarat på frågan vilka behov medborgarna i första hand vill tillgodose och vilken inriktning de nya arbetena sålunda bör ha. Svaret bestäms givetvis av de politiska värderingarna. En grov slutsats torde dock vara möjlig att dra genom att man studerar den politiska och fackliga samhällsdebattens inriktning. De flesta medborgare torde önska en viss ökning av den privata konsumtionen. Men det är uppenbart att önskemålen de senaste åren med allt större styrka kommit att riktas mot två andra områden, dels längre fritid, dels fler och bättre gemensamma tjänster för en vidgad social välfärd. Det gäller behoven av en social omsorg, daghem, förskola, fritidshem, hemhjälp och åldringsvård, reformer av ungdoms- och vuxenutbildning, förenings- och fritidsaktiviteter för alla åldrar, miljövård, hälso- och sjukvård, kollektivtrafik och mycket mer.

Det är bristerna inom dessa — starkt personalkrävande — områden som dominerar den politiska debatten om våra framtida behov. En arbetsgrupp inom socialdepartementet har nyligen lagt

fram en studie där man sökt beräkna ett minimibehov av nya arbetstillfällen för att kunna bygga ut service med hänsyn till demografiska förändringar och vissa andra trender, men utan en egentlig höjning av ambitionsnivån ifråga om behovstäckning. Med utgångspunkt från studien kan man grovt uppskatta att det inom långtidsvård, barnomsorg och delar av åldringsvården finns ett minimibehov av långt över 100 000 nya arbetstillfällen under tio års tid (ingen hänsyn tagen till arbetstidsförkortning).

Kalkylerar man i stället med en högre ambitionsnivå ifråga om utbyggnaden blir slutsatsen givetvis en annan. I riksdagsdebatten om barnomsorgen (dvs daghem, förskola, fritidshem) har regering och motionärer nyligen nått enighet om att en full behovstäckning är önskvärd inom en tioårsperiod. För att nå detta mål behöver tillskapas ca 100 000 nya arbetstillfällen (ingen hänsyn tagen till arbetstidsförkortning) enbart inom barnomsorgen.

Det bör vidare understrykas att det finns en dynamik i kraven på gemensamma tjänster som kan leda till en accelererad personalökning över tiden. Daghem och långtidsvård kan tjäna som exempel. I början av 60-talet var det avgörande politiska kravet inom dessa områden en utbyggnad av antalet platser — med den personalökning som följer därav. Efterhand som en expansion kommit till stånd och verksamheten fått en kvantitativ betydande omfattning reses emellertid nya krav på högre kvalitet i omsorgen och vården. En ökad personaltäthet per plats ses som allt viktigare både för att skapa drägligare arbetsförhållanden för personalen och för att ge en bättre omsorg om barnen och om patienterna. Liknande krav ställs inom ungdomsskolans område där man nu — efter en kvantitativ expansion — alltmer talar om ökad lärartäthet för att bättre kunna tillgodose barn som har särskilda behov till följd av handikapp eller andra svårigheter.

En slutsats blir att de drygt 300 000 nya arbetstillfällen som i sysselsättningsutredningens direktiv angivits som ett mål för den närmaste tioårsperioden med lätthet torde kunna intecknas från behovssidan enbart genom kraven på fler och bättre gemensamma välfärdstjänster.

Sysselsättningsplan

Sysselsättningsutredningen skall inte enbart bedöma behoven av nya arbetstillfällen. Direktiven förutsätter också en starkare sysselsättningsplanering med nya styrmedel. Man kan fråga varför dessa synpunkter kommer fram just nu. Sysselsättningen har ju alltid varit arbetarrörelsens huvudfråga.

I många av världens industriländer står man idag inför nya och svårare ekonomiska problem. Det är en splittrad bild som möter. Rationaliseringen och strukturomvandlingen var häftig under 60-talet. Förändringarna har lett till bättre materiella villkor för många, men de har också ställt människor och samhällen skyddslösa. Många människor, särskilt äldre, har slagits ut från arbetsmarknaden av nya och hårdare arbetskrav. I vissa länder har hela landsdelar förlorat en stabil grundval för sin försörjning. Inflation och arbetslöshet går hand i hand i industrivärlden.

Också i Sverige har vi sett allvarliga sociala följder av denna utveckling — även om vi har klarat omställningarna bättre än på många andra håll, bl a genom vår starka arbetsmarknadspolitik.

De alltmer svårbemästrade förändringarna i den internationella ekonomin är en av förklaringarna till den jämfört med 60-talet högre arbetslöshet som vi haft i Sverige under 70-talet. Men det finns också andra och egentligen positiva orsaker. Det är idag betydligt fler människor än förr som ställer anspråk på att få ett arbete. Samhället självt medverkar härtill genom att uppmana dem som är skolt arbetslösa att registrera sig vid förmedlingarna och därigenom få det stöd på vägen ut i arbetslivet som kan ges av samhället. Den dolda arbetslösheten — särskilt bland kvinnor — har faktiskt minskat mer än den öppna, registrerade arbetslösheten har ökat. Aldrig förr har så många människor varit i förvärvsarbete i Sverige som nu. Våra ambitioner har sålunda höjts.

De ökande uppgifterna skall lösas i en världsekonomi som de senaste åren ändrat karaktär. Arbetstillfällena i industrin ger inte längre automatiskt de stadiga tillskott till sysselsättningen som tidigare varit vanliga. Tendensen i de mest utpräglade industriländerna är i stället att sysselsättningen i industrin stagnerar eller viker.

Ett oförändrat eller minskat antal industriarbetare producerar genom höjd produktivitet fler varor än förr. Ett avgörande problem blir då att skapa nya jobb på andra områden i stället för de sysselsättningar som försvinner i industrin. Det visar kanske tydligast utvecklingen i USA, där industrisysselsättningen, inklusive byggnads-, omfattar endast en knapp tredjedel av alla arbetande. Nya arbetstillfällen har inte kommit fram där i samma takt som industrisysselsättningen har minskat. Det är en av flera orsaker till den höga arbetslösheten i USA.

Tendensen att industrisektorn stagnerar medan efterfrågan på tjänster ökar är inte specifik för USA. EG-kommissionen har nyligen i en rapport pekat på omställningen från jordbruk och industri till en allt snabbare expansion av den gemensamma tjänstesektorn som ett av de viktigaste dragen i en framtida strukturell förändring inom EG-staterna — med undantag för de länder som kommit allra senast in i industrialiseringsprocessen.

Mål för sysselsättningen

Mot denna bakgrund gäller tre viktiga utgångspunkter för sysselsättningspolitiken i Sverige.

1. Vi kan inte acceptera en sådan minskning av industrisysselsättningen som marknadskrafterna åstadkommer. Enligt den senaste långtidsutredningens prognos skulle sysselsättningen i varuproduktionen komma att minska fram till år 1977 med 140 000 personer, varav ca 50 000 i tillverknings- och byggnadsindustri. Stora statliga näringspolitiska insatser måste till för att vidga produktionen och industrisysselsättningen också till nya områden. Stålverk 80 är ett exempel på detta. Samordnade investeringar i s k utvecklingsblock kan bli viktiga för att en långsiktig regional stabilitet i sysselsättningen skall skapas.
2. Sysselsättningen måste svara mot de mål som medborgarna ställer upp om hur samhället skall vara beskaffat. Efterfrågan ökar starkt på gemensamma tjänster i statens, kommunernas och folkörelsernas regi. En full sysselsättning innebär därför att samhället

måste ta ett direkt ansvar för nya arbetstillfällen i betydligt högre grad än förr.

3. De befintliga arbetsplatserna måste anpassas bättre till människornas förutsättningar. Det finns nu ungefär lika många lediga platser som arbetslösa. Men människorna och arbetsplatserna passar inte ihop. Samhället måste ställa krav så att arbetsplatserna anpassas till människornas möjligheter och inte enbart tvärtom. De kortsiktiga förändringarna på arbetsmarknaden är mycket stora. Man räknar med att omkring en kvarts miljon människor kommer in på arbetsmarknaden varje kvartal, men att samtidigt en kvarts miljon människor lämnar arbetsmarknaden. Det ger ett mått på omfattningen av arbetsmarknadspolitikens uppgifter.

Full sysselsättning i ett framtida samhälle kräver sålunda större planmässighet och starkare styrmedel än förr. Den privata marknaden kommer ännu mindre än tidigare att kunna garantera sysselsättningen. Detta är bakgrunden till kraven på en sysselsättningsplan. Sysselsättningsutredningen skall ge ett underlag för planeringen. Regering och riksdag skall sedan bestämma det politiska innehållet i planen. Det är framför allt två huvudproblem som utredningen skall belysa enligt sina direktiv.

För det första: hur och var bör de nya arbetstillfällena skapas? Direktiven anger här att arbetstidsförkortning inte skall ses som ett *medel* att skapa nya jobb; däremot skall man följa effekterna av de fackliga organisationernas strävanden till kortare arbetstid. För det andra: hur skall samhället kunna hjälpa till att bryta ned de förvärvshinder som finns för många som önskar arbete? Det kan gälla bristande yrkesutbildning, dåliga möjligheter till barnomsorg, arbetets art och geografiska belägenhet, arbetstider — kravet på sex timmars arbetsdag — etc som gör att många, särskilt kvinnor, tvingas stå utanför arbetsmarknaden.

För att ge sysselsättningsplanen ett konkret innehåll kommer det sålunda att behövas nya former för planering och styrmedel för såväl stat och kommun som landsting. Finansieringen är den andra centrala frågan. Produktivitetshöjningen i industrin kan skapa nya resurser som också kommer sysselsättningen i tjänstenäringarna till godo. För att ta till vara och kanalisera dessa resurser kom-

mer det att krävas nya skatteformer som kan möjliggöra en ökad sysselsättning i stat, kommun och landsting. En aktivering av AP-fonderna är vidare viktig bl a för att industrin skall byggas ut i den riktning som löntagarna begär.

Kan industrin klara jobben?

En del av diskussionen om sysselsättningsplaneringen har gällt en frågeställning som kanske bäst formulerats i den senaste Aros-mässans rubrik "Behövs offentlig expansion om industrin klarar jobben". Jag vill ifrågasätta om denna formulering av problemet är relevant, eftersom det redan med hänsyn till de stora otillfredsställda *behoven* av gemensamma tjänster är nödvändigt med en stark offentlig sysselsättningsexpansion.

Men det kan ändå ha ett intresse att se närmare på frågan. Är det troligt att enbart en stimulans av privat konsumtion och industriutbyggnad skulle kunna lösa det angivna sysselsättningsproblemet: att skapa nya arbetstillfällen för 300 000—400 000 undersysselsatta människor under en tioårsperiod?

De som hävdar att detta är möjligt har hänvisat till att det från sysselsättningssynpunkt är ointressant var i ekonomin en efterfrågeökning kommer: det viktiga är den totala storleken av de ekonomiska stimulanser som skapar nya arbetstillfällen.

Resonemanget är i och för sig invändningsfritt — så långt det räcker. Problemet är att det ger ganska liten vägledning i en ekonomisk beslutsituation där även små marginalförändringar har betydelse, där t ex en ökning av arbetslösheten från 1,5 till 2,5 procent betraktas som steget mellan ett hyggligt sysselsättningsläge och en besvärande arbetslöshet. När marginalförändringar är viktiga för den ekonomiska politiken, blir det av intresse att studera *trögheter* och *anpassningsmekanismer* i modellen. Hur ser inkomstelasticiteterna ut för varor, tjänster och fritid? Vilka inflations-effekter har en allmän stimulanspolitik etc.

En avgörande faktor som belysts mycket litet i det senaste årets debattinlägg är den — från andra synpunkter viktiga — snabba

rationaliseringen och produktivitetshöjningen i industrin. En stimulans av industriinvesteringar är viktig och nödvändig. Men det är svårt att se att en betydande sysselsättningsökning därigenom kommer att åstadkommas. Ett exempel från nyinvesteringarna i exportindustrin kan ange problemets karaktär. Värö bruk är den senaste och en av de största enheterna för massaproduktion med en kapacitet av ca 320 000 ton/år. För att producera ett ton massa i fabriken går det åt 1,8 mantimmar. Samtidigt finns i vårt land driftenheter, där personalåtgången är tio gånger så hög, 18 à 20 mantimmar per ton massa. Det är givet att sådana enheter på sikt antingen rationaliseras eller försvinner. Är då råvarutillgången eller marknaden begränsad minskar eller stagnerar antalet sysselsatta i branschen. Det är ofrånkomligt.

Givetvis kan möjligheten till en långsiktig sysselsättningsökning vara större inom andra delar av industrin, men helhetsbilden förändras knappast. Allt färre industriarbetare kommer att kunna producera allt fler industrivaror.

En renodlad stimulans av privat konsumtionsefterfrågan i syfte att öka *industrisysselsättningen* till den nivå som diskuterats ovan kommer då att kräva en utomordentligt kraftig likviditetspåspädning hos hushållen — med hänsyn till att stora ökningar av den privata konsumtionen normalt kan tillfredsställas av en ökning av *industriproduktionen* som inte väsentligt höjer sysselsättningen.

Härtill kommer — troligen — att medborgarna på marginalen har en högre efterfrågan på gemensamma tjänster och fritid än på varor, vilket i så fall ytterligare stärker kravet på likviditetsstimulans till hushållen för att de drygt 300 000 jobben skall kunna skapas inom industrin. Det är svårt att se annat än att ett dylikt ekonomiskt-politiskt program skulle leda till en helt okontrollerad inflation och innebära en oacceptabel försämring av betalningsbalansen.

Det kan vidare ifrågasättas om den tänkta industristimulansen verkligen skulle leda till att de nya jobben ges till de *människor* och de *regioner* som har de svåraste sysselsättningsproblemen. Erfarenheten från högkonjunkturerna hittills tyder på att industrin visat alltför litet intresse att sysselsätta de människor som är arbetslösa

eller undersysselsatta. I stället har man föredragit invandrad arbetskraft. En allmän stimulanspolitik kan mycket väl leda till fortsatt överhettning av redan överhettade regioner med en konkurrens om redan sysselsatt arbetskraft och med inflation som följd, utan att de arbetslösa och undersysselsatta ges tillräckliga arbetstillfällen.

Om nu en ensidig stimulans av industriproduktionen är en orimlig väg för att lösa vårt sysselsättningsproblem, finns det i stället debattörer som vill låta marknadsmekanismerna lösa problemet genom en ökad efterfrågan på *privata tjänster*. En analys av den privata tjänstemarknadens möjligheter har nyligen givits av den amerikanske ekonomen J K Galbraith. Hans nyligen utgivna bok *Nationalekonomin och samhällsintresset* är en grundlig uppgörelse med den liberala marknadsfilosofins möjligheter att tillgodose de sociala behoven och sysselsättningen.¹ Genom att till marknadskrafterna överlåta välfärdspolitikens uppgifter: hälso- och sjukvård, barnomsorg, kommunikationer, bostäder etc, har denna sektor i USA blivit både mindre och sämre organiserad än i de länder som sökt sig fram efter tex socialdemokratiska lösningar.

Många ekonomer före Galbraith har påvisat att en privat marknad inte klarar att täcka hela behovet av kollektiva tjänster, som vård och utbildning, bl a därför att dessa insatser kommer hela samhället till godo och inte endast de personer som skall betala för tjänsterna ur sin egen plånbok. Dessutom är medborgarnas köpkraft ojämnt fördelad. Detta är problem som marknadens prismekanismer definitionsmässigt inte kan lösa. Också i andra avseenden menar Galbraith att marknadsmekanismerna är dåligt lämpade för att tillgodose tjänsteefterfrågan (regional splittring, svaga incitament till specialisering m m). Den sociala sektorn underdimensioneras i förhållande till behoven.

Galbraith påvisar nu konkret att de privata marknadsstyrda företagen i USA inte orkat med att täcka människornas sociala behov och därmed inte heller lyckats hålla sysselsättningen uppe tillräckligt.

¹ Galbraith, J K, *Nationalekonomin och samhällsintresset*, Malmö 1974.

De största amerikanska företagen har mer eller mindre frigjort sig från marknadskrafterna. Men inte heller dessa "privata planhushållningsorgan" har ägnat sig åt att söka täcka de drastiskt stora, otillfredsställda sociala behoven. Galbraiths slutsats blir att en "ny socialism kan undvikas endast till priset av allvarliga svårigheter, omfattande social oro och i vissa fall dödlig skada för hälsa och välfärd". Den misslyckade privata tjänstesektorn måste socialiseras. Endast i samhällets regi kan de gemensamma behoven tillgodoses.

Nu är det ju, enligt min mening, redan av andra motiv självfallet att samhället skall ansvara för de gemensamma tjänsternas utbyggnad. Våra fördelningspolitiska mål förutsätter att det är människornas behov och inte plånbokens tjocklek som skall avgöra tillgången till social omvårdnad, utbildning etc.

Men det kan kanske ändå vara nyttigt med ett studiebesök i USA för de debattörer som förespråkat den privata marknadslösningen. Deras recept har prövats där. Den amerikanska ekonomin har varken klarat sysselsättning eller behovstäckning.

Hur bekostas jobben?

Slutsatsen blir i stället att samhället måste ta ett större ansvar än tidigare för att tillgodose målet arbete åt alla. Industriinvesteringarna behöver av många skäl öka men inte i första hand för att åstadkomma en betydande förstärkning av den totala sysselsättningen. Industrins roll blir i stället *dels* att genom lokaliseringspolitiken medverka till en bättre regional utjämning av sysselsättningen, *dels* att producera de varor vi behöver och som krävs för att vi genom export skall kunna upprätthålla en nödvändig balans i utrikesbetalningarna.

Häri ligger det finansieringsproblem som ibland tas till intäkt för uppfattningen att det är "för dyrt" för skattebetalarna att låta den offentliga sektorn expandera snabbt. Ofta pekar man på en kostnadsökning för gemensamma tjänster som är högre än inom andra områden.

Det kan emellertid vara skäl att se närmare på kostnadsstegringen i tjänstesektorn. En viss kostnadsökning där är i huvudsak uttryck för att produktivitetsökningen i industrisektorn är snabb, som tex ekonomen Baumol påpekat. Det gäller grovt taget det gamla exemplet med frisören som klipper en person på en halvtimme och metallarbetaren som tillverkar tio saxar under samma tid. Den tekniska utvecklingen leder till en produktivitetshöjning där metallarbetaren sedermera kan tillverka 50 saxar på en halvtimme medan frisören av naturliga skäl fortfarande klipper en människa på samma tid. Med en hårdragning kan man säga att detta fenomen är karaktäristiskt för mycket stora delar av tjänstesektorn — och inte minst den offentliga delen. Tjänstesektorns *relativa* kostnader stiger hela tiden jämfört med andra sektorer — inte i och för sig därför att tjänstesektorn drivs ineffektivt, utan just därför att industrisektorn drivs mer och mer effektivt! Trösten är naturligtvis att produktivitetsökningen i industrin till en viss gräns ger ekonomiskt utrymme för en växande offentlig sektor. Men det som medborgarna noterar är ständigt dyrare gemensamma tjänster. Man riskerar gehör för uppfattningen att den sociala politiken i vid mening ”tär” på våra produktiva resurser.

Den offentliga sektorns finansieringsproblem missförstås sålunda ofta. Ett grundläggande fel med synsättet att tjänstesektorn är tärande är att man betraktar den industriella och sociala politiken åtskilt — att det ena bekostar det andra. Självfallet innebär emellertid hälso- och sjukvård, utbildning, daghem, arbetstillfällen genom sociala tjänster etc inte bara en kommunal och statlig ekonomisk börda utan frigör också produktiva resurser som ytterst gagnar samhället, även ekonomiskt.

Expansion genom sociala reformer

Vår betalningsbalans sätter givetvis gränser för den sociala reformpolitiken, men därav följer inte att industripolitiken och den sociala politiken skall ses isolerade från varandra. Ett samhälles industriella framtid är beroende av de problem som samhället åtar sig

att söka lösa. Ett samhälle som ger stark prioritet åt de sociala målen kan och bör på ett fruktbart sätt låta de sociala frågeställningarna återspeglas i sin näringspolitik och i sin investeringsinriktning och tekniska forskning. Sverige är ett litet land som hittills baserat en utomordentligt hög levnadsstandard på en specialiserad och avancerad utveckling inom vissa industrigrenar, där vi av tradition varit starka. Vår export inom dessa områden har grundat mycket av vårt materiella välstånd. Hur länge kan vi räkna med ett övertag inom dessa fält? I allt högre grad finns ju kunskapen, den tekniska utvecklingen och forskningen samlad utanför våra gränser, också på områden där vi tidigare varit överlägsna.

Kanske är det så att Sveriges industriella framtid till stor del ligger inom områden där vi skiljer oss från andra länder och kan vara föregångare. Och då är det viktigt att konstatera att vi har en social målsättning och en social "efterfrågan" i samhället som många andra länder saknar, i fråga om utbildningspolitik, urbaniseringsproblem, trafikpolitik, miljöpolitik och hälsovård, arbetsmiljö etc. Det krävs en effektiv efterfrågan för att en ny produkt skall utvecklas och komma fram. Och det är bara ett samhälle som i grunden bygger upp en social välfärd vilket i praktiken kommer att använda den tekniska utvecklingen för att lösa sociala uppgifter. Här skall endast som exempel nämnas framtida kollektivtrafiksystem, sjukvårdsteknik, handikapphjälpmedel, utbildningsteknologi, miljöinvesteringar, såväl den yttre miljön som arbetsmiljön osv.

På alla dessa områden kan den tekniska utvecklingen länkas in för att lösa sociala uppgifter. Men en förutsättning är givetvis att Sverige på lång sikt inte blir isolerat i sin strävan att lösa de problem som antytts. I så fall vore det en orimlig kraftansträngning av industrin att på bred front gripa sig an exempelvis med uppgiften att bidra till en helhetslösning av storstädernas kollektivtrafik. Men problemen finns i de flesta länder och all sannolikhet talar för att också de stora staterna efter hand tvingas börja tackla storstädernas kollektivtrafik, massiv miljöförstöring av luft och vatten, arbetslivets egen miljö, ändrade utbildningsformer och andra problem.

Då kan kanske Sverige ha fått det nödvändiga tekniska förspårang vi behöver för att även i framtiden vara en avancerad exportinriktad industrination. Att driva en ambitiös social politik idag i det dagliga reformarbetet för barn, pensionärer, handikappade, utslagna etc kan också skapa den efterfrågan och tekniska utvecklingsstimulans som sedan successivt ger oss ett större ekonomiskt manöverutrymme — genom att sociala reformer inte bara på kort sikt ökar *importen* och försämrar bytesbalansen, som så ofta sägs, utan också för framtiden kan ge en viktig förutsättning för en industriell *export* och ett ökat valutainflöde.

Planeringens former

En slutsats av det föregående är behovet av större planmässighet i ekonomin bl a genom en sysselsättningsplanering. Betyder ökad planering en ökad byråkrati? Och är det byråkrater som får de nya jobben? Svaret på den andra frågan har egentligen givits redan i den inledande exemplifieringen av vilka arbeten som tillskapats under 60-talet. Det är främst människor som arbetar som sjukvårdsbiträden och läkare, lärare, barnsköterskor, fritidsledare, postanställda, trafikpersonal och arbetsförmedlare m fl som i direkt kontakt med allmänheten bär upp mycket av vår välfärd. Inte heller behöver planeringssystemet i sig betyda byråkratisering. Det gäller att finna just de arbeten som passar för de individer som söker ett jobb; de arbetstillfällen som passar till de lokala förhållandena i varje kommun. Detta kan aldrig tillfredsställande klaras av en central byråkrati. I stället måste sysselsättningsplaneringen byggas upp genom ett samspel mellan centrala och lokala organ i samhället. De lokala fackliga organisationerna och kommunerna spelar här en nyckelroll. Den lokala kunskapen och engagemanget kommer att bli avgörande för om planeringen skall lyckas. En början till denna form av dialog mellan olika beslutnivåer i samhället är den nuvarande länsplaneringen, där särskilt fackliga lokalavdelningar och FCO-distrikt tar aktiv del i planeringsarbetet.

Det är inte någon tillfällighet eller tekniska överväganden som

gör att *sysselsättningen* står i centrum när samhället nu går in för en starkare planerad hushållning. Sysselsättningsvillkoren bestämmer det mesta av människans övriga villkor. Hälsa, fritidsmöjligheter, delaktighet i politiskt och fackligt arbete, familje- och bostadsförhållanden, utbildning m m — alla dessa faktorer kan ytterst återföras på de villkor som råder i arbetslivet.

4 Allmänhetens prioritering av offentlig och privat konsumtion

HANS L ZETTERBERG och KARIN BUSCH

Man brukar säga att det är politikernas uppgift att prioritera mellan olika samhällsgruppers önskemål. Politikerna utvecklar en rent yrkesmässig skicklighet i avvägningar och bedömningar av samhällets investeringar och konsumtion. Deras karriär ger dem en erfarenhet och förmåga i detta avseende som man inte kan vänta sig finna bland militärer, affärsmän, universitetsfolk, kyrkoledare och andra grupper som både i historisk tid och vår samtida värld i olika sammanhang gjort anspråk på makten att göra dessa prioriteringar. Den historiska erfarenheten antyder också att dessa icke-politikers maktutövning när de fått kontroll över en stat ofta nog lett till misslyckanden — såvida de inte snabbt vant sig av med sin gamla karriärs tankebanor och lärt sig det politiska spelet. Det demokratiska systemet med representativt valda politiker förankrar de prioriteringar som politikerna gör i väljarkåren. Om politikerna "inte sköter sig", dvs gör prioriteringar som avviker för mycket från väljarunderlagets förväntningar, blir de inte omvalda.

I debatten om den offentliga sektorn hänvisar man ofta till "medborgarnas önskemål" som det i grunden utslagsgivande för dess tillväxt. Vår kännedom om dessa önskemål är emellertid ganska begränsad. Partiställningen efter allmänna val ger endast en vag bild av hur mycket offentlig verksamhet väljarna önskar. När moderaterna går framåt tolkas detta ibland som stöd åt strävanden att begränsa de offentliga utgifterna. När socialdemokraterna går framåt tolkas detta ibland som stöd åt den offentliga sektorns fortsatta utbyggnad. Valresultat är emellertid produkter av många faktorer, och de kan sällan betraktas som specificerade mandat om den offentliga sektorns storlek.

En möjlighet som då står till buds är att genom intervjuer med

allmänheten utröna deras vilja att satsa på offentlig konsumtion. Vi skall göra ett försök i den riktningen, veterligen det första som gjorts i Sverige. Ingenting som här sägs bör ses som argument att beröva politikerna deras kontroll över prioriteringarna. Vi skall enbart visa hur deras väljare ser på ämnet 1975, något som de måste ta hänsyn till som *en* faktor bland många andra när de utför sitt arbete. Politikerna är emellertid inte valda enbart för att söka effektuera väljarnas beställningar; de är valda att använda sitt omdöme, sina framtidsbedömningar, sina kunskaper från utredningar som väljarna i praktiken endast har begränsad anledning, tid och intresse att ta del av.

Hur undersökningen gjordes

Vår utgångspunkt är 1 015 besöksintervjuer med ett representativt urval av 18—70-åringar som Sifo utförde i februari 1975.¹ Intervjuerna gjordes som del av Sifos löpande intervjuundersökningsserie (s k veckobuss), vilken innehåller även andra intervjuområden, bl a väljarbarometern och hushållens konsumtionsklimat.

Bortfallet i denna intervjuomgång var 18 procent, mest bestående av vägrare och oanträffbara. Före tabelleringen poststratifierades intervjuerna för att i någon mån kompensera för bortfallet.

Det för oss väsentliga med denna undersökningsform är att intervjun sker vid besök i respondenternas hem. Intervjuaren kan sätta sig ned vid ett bord hos den svarande och visa och gå igenom bakgrundsmaterial. Han kan också genomföra vad vi brukar kalla "frågespel" med den utvalde, sprida ut något som liknar ett "spelbord" och dela ut "kort" och "marker". Vi utnyttjade dessa möjligheter för att få en mer realistisk rangordning av de närmaste årens samhällsprioriteringar än vad man skulle få med vanliga opinionsfrågor av typen "Skulle ni vilja att vi satsade mer eller mindre på...?"

Den fråga vi ställde löd:

¹ Urvalet är ett flerstegs sannolikhetsurval med optimal stratifiering.

Under de närmaste *fem åren* kan Sverige räkna med att *öka* de samlade inkomster vi förfogar över, räknat i de priser som gäller i dag. Det har ännu inte bestämts hur de skall användas. Problemet är nu hur dessa pengar skall användas för privatkonsumtion och av samhället. Här är 30 tändstickor som får föreställa denna ökning i våra resurser de närmaste fem åren. Alla 30 tändstickorna motsvarar för ett genomsnittshushåll ungefär 10 000 kronor per år före skatt. För hela Sverige betyder det att det kommer att finnas omkring 30 miljarder i nya resurser att fördela de närmaste fem åren. Pengarna kan användas för privatkonsumtion eller för samhället. Här är nu en bild av olika områden i samhället. (Intervjuaren pekar på och läser upp några områden på brickan!) Lägg ut stickorna på rutorna och fördela dem på de områden ni helst vill skall ha *ökade* resurser om ni själv hade möjlighet att bestämma. Tänk på att frågan gäller bara *ökade* satsningar. Ni kan sätta många eller få stickor i varje ruta. Om ni inte lägger någon sticka alls på ett område får det lika mycket som nu. Hur skulle ni vilja använda ökningen?

Intervjupersonen fick förutom de 30 tändstickorna en 40×60 cm stor bricka med rutor för vart och ett av dessa områden:

1. Barntillsyn i hemmet eller borta, förskolor, fritidshem för skolbarn
2. Skola, grundskola, gymnasium
3. Universitet, forskning
4. Vuxenutbildning, kurser, omskolning
5. TV, stereo, bandspelare, filmkamera, kassett-TV m m
6. Anläggningar för fritids-, motions-, sport-, bad-, friluftssamhet
7. Fritidsutrustning, sport och friluftsliv
8. Föreningsliv och folkrörelser
9. Kyrka och religion
10. Kultur, konst, teater, bibliotek, musik
11. Fritidshus
12. Semesterresor i Sverige och i utlandet
13. Sjukvård, tandvård
14. Åldringsvård
15. Bostäder och bostadsområden, även uppvärmning

16. Kläder
17. Mat och dryck
18. Allmänna kommunikationer: tåg, buss, färja, flyg
19. Polis och kriminalvård
20. Försvar
21. U-hjälp
22. Naturvård, yttre miljö (ren luft, rent vatten)
23. Arbetsmiljö
24. Hushållens eget sparande, bank, aktier, försäkringar etc
25. Hemutrustning: maskiner för kök, tvätt, möbler, heminredning, hemtextilier etc
26. Nöjen: bio, dans, restaurang, fester
27. Spel: bingo, lotterier, toto, tips, enarmade banditer och andra hasardspel
28. Bil, båt (även drivmedel)
29. Vägar, gator, broar

Beskrivningen av området stod i kanten av varje ruta så att man kunde läsa texten även när stickor placerats i rutan. Intervjupersonerna fick på detta sätt överblick över alla områden och alla placeringar. De kunde också göra omplaceringar när alla stickor lagts ut. Alla fick god tid på sig att läsa texten i rutorna och att placera ut sina stickor. Momentet tog omkring 15 minuter. När intervjupersonen var klar registrerade intervjuaren alla placeringar.

Tolkningen av siffrorna

Om vi antar att BNP stiger i samma takt som under de senaste tio åren blir resursökningen som kan fördelas omkring 30 miljarder kronor räknat i 1975 års priser. Vi vet naturligtvis inte hur konjunkturen blir — vi kan få mera eller mindre än 30 extra miljarder att röra oss med — och vi skall därför redovisa alla resultat som *procent av resursökningen*. En miljard kronor är ca 3 procent av resursökningen i 1975 års priser, förutsatt att antagandet

om en 3-procentig årlig ökning i BNP håller de närmaste fem åren. De tal vi redovisar för olika grupper är *medelprocent* av resursökningen. När vi säger t ex att familjer med förskolebarn vill satsa 10,2 procent av resursökningen på barntillsyn är denna siffra ett medeltal för alla de 197 svarande med barn i förskoleåldern som ingick i undersökningen. Det betyder inte att alla satsade precis denna andel på barntillsyn; spridningen är i själva verket stor (standardavvikelsen är 5,9 procent, vilket antyder att några svarande känner ett nästan desperat behov på denna punkt och vill satsa nästan allt på barntillsyn). Om siffran 10,2 procent översätts i pengar innebär den ca 3 miljarder på fem år, dvs omkring 600 miljoners årligt tillskott utöver den nuvarande nivån. Hela väljarkåren (alltså även sådana som inte har förskolebarn) vill inte gå så långt som småbarnsföräldrarna utan satsar 7,7 procent av resursökningen på barntillsyn. Det motsvarar ca 460 nya miljoner per år till barntillsynen.

Säkrast är dock att inte tolka våra siffror så bokstavligt utan att i stället se dem som goda fingervisningar om allmänhetens rangordning av de olika satsningsmöjligheterna. Skälen till detta är dels rent statistiska — siffrorna är estimerade med felmarginaler — dels allmänhetens brist på beslutunderlag — få vet t ex hur mycket ett barndaghem kostar i anläggningsinvestering och driftskostnad. De citerade siffrorna är m a o mer ett mått på hur starkt behovet av barntillsyn känns i relation till andra behov än en *kal- kyl* över tilläggskostnaden för adekvat barntillsyn.

Översikt av prioriteringen av de stora sektorernas behov

I allmänhetens fördelning av resursökningen de närmaste fem åren faller största andelen eller 26,2 procent på *social service*. Delposterna är sjuk- och tandvård 9,8 procent, åldringsvård 8,7 procent och barntillsyn 7,7 procent. Genom att satsa över en fjärdedel av resursökningen på socialvård i vidaste bemärkelse marke-

rar väljarna att välfärdens utbyggnad ännu är otillräcklig i Sverige.

Den närmast största andelen, *14,2 procent*, faller på *fritidens* behov. Delposterna är anläggningar för fritids-, bad- och friluftsoch motionsverksamhet 4,8 procent; kultur, teater, konst, musik och bibliotek 2,7 procent; utrustning för fritid, sport och friluftsliv 2,6 procent; semesterresor i Sverige och utlandet 2,1 procent; fritidshus 1,4 procent; nöjen, restaurang, bio, dans, fester etc 0,5 procent; spel, bingo och lotterier 0,1 procent. Vi ser att allmänheten är betydligt villigare att utöka kulturbudgeten än finansministern. Av siffrorna framgår också att branscher som säljer fritidsutrustning kan räkna med god avsättningsökning till allmänheten.

Som tredje sektor som gynnas i allmänhetens fördelning av resursökningen kommer *miljövård*. I fråga om miljövård har allmänhetens attityder länge legat före politikernas. Nu vill allmänheten ge *14,1 procent* av resursökningen till miljövård. Därav faller 8,7 procent på naturvården och 5,4 procent på arbetsmiljön.

Den sektor som under 60-talet tog största andelen av resursökningen i anspråk, *utbildning*, prioriteras nu som fjärde rang med *12,2 procent*. Universitet och forskning skall ha 5,3 procent av de nya tillgängliga pengarna, säger allmänheten, grundskolan och gymnasiet 3,5 procent och vuxenutbildningen, kurser och omskolning 3,4 procent. Det stora intresset att tillgodose universitet och forskning är anmärkningsvärt.

Sektorn *kommunikationer* får ta i anspråk *9,5 procent* av resursökningen. Här faller 4,4 procent på kollektivtrafik (tåg, buss, färjor, flyg), 4,1 procent på vägar, gator och broar och 1,0 procent på bilar, båtar etc. Enligt dessa siffror är allmänheten obenägen att under de närmaste fem åren låta bilismen bli en lika starkt växande post i nationalbudgeten som den tidigare varit.

Försvaret och polisväsen, dvs *skyddstjänster*, föreslås få ett tillskott som motsvarar *6,1 procent* av den ekonomiska tillväxten. Anmärkningsvärt är att man är villig att satsa 4,4 procent av ökningen på polis- och kriminalvård men endast 1,7 procent på försvaret. Uppenbarligen menar allmänheten att den måste skyddas bättre mot brott än vad som är fallet för närvarande.

Till *bostäder* och deras utrustning och inredning vill man i genomsnitt ge *5,9 procent* av resursökningen. Delposterna är bostadsområden och bostäder (även deras uppvärmning) 3,8 procent; hemutrustning, maskiner för kök och tvättstuga, möbler, hemtextilier m m 1,6 procent; hemunderhållningens apparater, dvs TV, stereo, bandspelare, filmkamera, kassett-TV m m 0,5 procent. Man kan spekulera över huruvida energiprisernas ökning blir sådan att tilldelningen till bostädernas uppvärmning är realistisk. Klart är att bostadssektorn, som på 50- och i början av 60-talet hade första inteckningen i alla resursökningar, nu kan ges avsevärt lägre prioritering.

Till ökad *u-hjälp* vill allmänheten anslå *3,6 procent* av resursökningen. Även i den realistiska valsituationen som vi försatte respondenterna i med vår fråga, i vilken de kunde göra tillskott till privat konsumtion och till samhällelig service av direkt relevans för deras egen livssituation på hemmaplan, vill allmänheten alltså öka u-hjälpen. Tillskottet som man vill ge motsvarar över en miljard på fem år.

Till *folkrörelserna* vill man ge *3,4 procent* av de nya resurser vi får att röra oss med den närmaste femårsperioden. Delposterna är 1,9 procent till föreningsliv och folkrörelser och 1,5 procent till kyrka och religion. Det är väl värt att notera att folkrörelserna får detta stöd också i den utvecklingsfas av vårt samhälle i vilken den offentliga sektorns tillväxt dominerar.

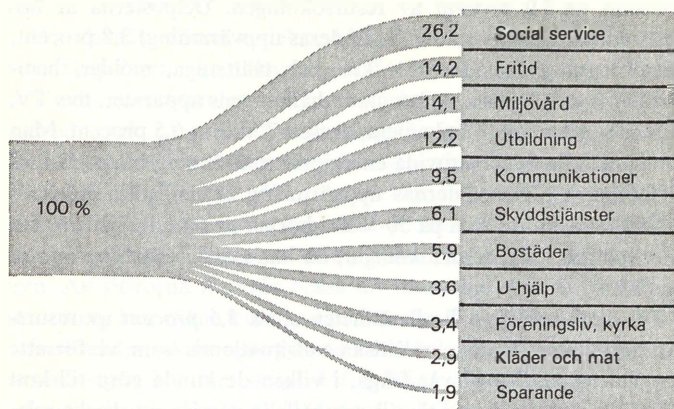
Till ökad konsumtion av *kläder och mat* vill man avdela *2,9 procent* av tillskottet. På mat och dryck faller 1,9 procent och på kläder 1,0 procent. Man slås dock av hur litet av ökningen i resurserna som allmänheten anser behöver tilldelas det som förr kallades livets nödtorft: mat, kläder och husrum. Siffran visar på sitt sätt hur en lyckligt lottad befolkning planerar användningen av sin inkomstökning.

Slutligen skall vi konstatera att allmänheten vill *spara 1,9 procent* av inkomstökningen.

I Diagram 4:1 visas grafiskt de prioriteringar vi diskuterat.

Den världsvise uttolkaren av ovanstående siffror och av diagrammet kommer kanske att säga att allmänheten satsar mest på

Diagram 4:1 Allmänhetens fördelning av resurstillskottet 1975-1980 till olika sektorer



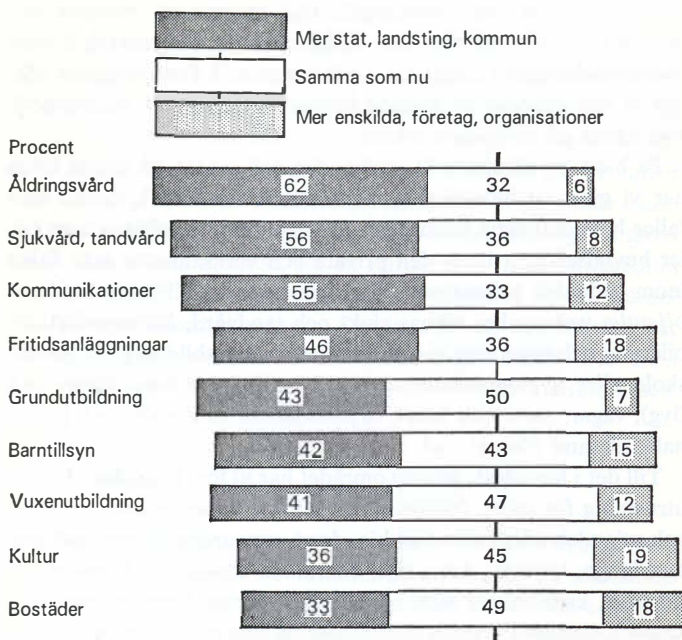
det politiskt och moraliskt acceptabla och kanske inte är helt ärlig när den är återhållsam med sin privata konsumtion. Vi tror emellertid att verkligheten är mer lik den som avspeglas i svaren än i cynikernas kommentarer; det finns en stor reservoar av idealism och solidaritet hos allmänheten.

Ökningens fördelning på offentlig och privat sektor

Ett huvudintresse för vår undersökning är att utröna huruvida allmänheten i sin prioritering satsar landets inkomstökning mer på den offentliga eller mer på den privata sektorn.

Vissa av de områden vi frågat om, t ex försvaret, tillhör självklart den offentliga sektorn, andra, som konsumtionen av kapitalvaror, tillhör den privata. Inom många sektorer kan man tänka sig både privata och offentliga satsningar. Genom följdfrågor till

Diagram 4:2 Prioritering av offentligt eller privat huvudmannaskap för ökad satsning



Anm Diagrammet visar önskemålen hos de intervjupersoner som prioriterat ovannämnda områden

dem som satsat på dessa områden tog vi reda på huruvida de svarande tänkt sig offentliga eller privata insatser. Till alla som satsat på åldrvård, sjuk- och tandvård, barntillsyn, kommunikationer, fritidsanläggningar, grundskola, gymnasieskola, vuxenutbildning, kultur eller bostäder ställdes frågan: *Vill ni att den ökade satsningen på detta område skall skötas mer än nu av stat, landsting eller kommun eller mer än nu av enskilda företag och organisationer, eller vill ni att det skall vara ungefär samma för-*

delning som nu? Tillsammans svarar dessa områden för 48,8 procent av satsningarna. Uppdelat på de tre svarsalternativen faller 23,7 procent på "mer offentligt", 18,7 procent på "samma som nu" och 6,4 procent på "mer enskilt än nu". Diagram 4:2 visar svarsfördelningen i detalj för varje område. I detta diagram räknar vi inte procent av satsade kronor utan procent av svarande som satsat på respektive sektor.

På basis av allmänna överväganden och svaren på denna fråga har vi gjort en indelning av verksamhetsområden i sådana som faller huvudsakligen inom den offentliga sektorn, sådana som faller huvudsakligen inom den privata och verksamheter som faller inom både den privata och offentliga sektorn. Till huvudsakligen *offentlig* verksamhet räknas sjuk- och tandvård, åldringsvård, utbildning och forskning vid universitet, grundutbildning vid grundskola eller gymnasieskola, kollektivtrafik (tåg, buss, färjor och flyg), vägar, gator och broar, skyddstjänster som polis- och kriminalvård samt försvar, och slutligen u-hjälpen.

Till det i huvudsak *privata* området har vi fört fritidshus, fritidsutrustning för sport, friluftsliv och hobby, semesterresor i Sverige och utlandet, nöjen som t ex bio, dans, restaurang, fester, spel som t ex bingo, lotterier, toto, tips, enarmade banditer och andra hasardspel, kapitalvaror som bil, båt, TV, stereo, bandspelare, filmkamera, kassett-TV m m, hemutrustning som maskiner för kök och tvätt, möbler, heminredning, hemtextilier m m, föreningsliv och folkrörelser, mat och dryck, kläder samt hushållets eget långsiktiga sparande i bank, aktier, försäkringar etc. Målsparende har placerats inom respektive område. Bostadssparande har således placerats på bostäder och bostadsområden.

Till det *blandade* området, där både privat och offentlig verksamhet förekommer, har vi räknat barntillsyn i hemmet eller borta, förskolor, fritidshem för barn, vuxenutbildning genom kurser eller omskolning, anläggningar för fritids-, motions-, sport-, bad- eller friluftsverksamhet, kultur, konst, teater, bibliotek eller musik, kyrka och religion, bostäder inklusive uppvärmning och bostadsområden, naturvård och den yttre miljön med bl a ren luft och rent vatten och slutligen arbetsmiljön.

Med denna indelning får vi följande fördelning av tillskotten:
45 % går till huvudsakligen offentlig verksamhet
38 % går till huvudsakligen blandad verksamhet
17 % går till huvudsakligen privat verksamhet

Den kategori vi kallat blandad kan knappast delas så att precis hälften faller inom den privata och hälften inom den offentliga sektorn. Den tunga bostadssektorn är t ex mer privat än offentlig. Barntillsynen är antagligen mer offentlig än privat. Det är därför vanskligt att på basis av ovanstående siffror uttala sig alltför exakt om hur allmänheten prioriterar offentlig verksamhet. Mycket grovt kan vi säga att en tredjedel till en fjärdedel av inkomstillskottet satsas på den privata sektorn och två tredjedelar till tre fjärdedelar på den offentliga sektorn. Det innebär att allmänheten har prioriterat så att konsumtionen av offentliga tjänster m m skall växa ungefär dubbelt så snabbt som den privata konsumtionen.

Prioriteringar i olika socialgrupper

De olika samhällsklassernas behov varierar och man brukar anta att de svarar för de största variationerna i kraven på samhällets allokering av resurser. Så kan mycket väl ha varit fallet i en tidigare fas av Sveriges 1900-talshistoria. År 1975 är skillnaderna mellan de olika socialgruppernas krav påfallande små. Vi ser här resultatet av en utjämning som berett väg för lösningar med samförståndets snarare än klasskampens förtecken. Vi redovisar prioriteringarna i socialgrupp III (arbetare), socialgrupp II B (lägre tjänstemän m m) och socialgrupp II A och I sammanslagna (högre medelklass och överklass), allt enligt Sifos indelningar.¹ Tabell 4: 1 ger detaljer.

¹ Sifo använder nedanstående indelning av yrken för socialgruppsindelning. Hemarbetande tilldelas yrkesarbetande makes/makas socialgrupp och pensionärer klassificeras enligt yrket före pensioneringen. (Noten forts s 91.)

Tabell 4:1 Den önskade procentuella fördelningen av inkomstökningen 1975—1980 i olika socialgrupper

	<i>Alla</i>	<i>I+IIA</i>	<i>IIB</i>	<i>III</i>
Social service	26,2	23,9	26,3	27,6
Sjuk- och tandvård	9,8	8,7	9,7	10,7
Aldringsvård	8,7	7,7	8,7	9,3
Barn tillsyn	7,7	7,5	7,9	7,6
Fritid	14,2	15,6	13,6	13,3
Anläggningar för fritid/motion	4,8	5,1	4,7	4,5
Kultur, teater, konst, musik, bibl	2,7	3,8	2,7	1,7
Fritidsutrustning	2,6	2,5	2,2	2,9
Semesterresor	2,1	2,4	2,3	1,8
Fritidshus	1,4	1,4	1,2	1,5
Nöjen, restaurang, bio, dans	0,5	0,4	0,4	0,7
Spel, bingo, lotterier	0,1	0,0	0,1	0,2
Miljövård	14,1	14,5	14,0	13,8
Naturvård	8,7	9,1	8,6	8,5
Arbetsmiljö	5,4	5,4	5,4	5,3
Utbildning	12,2	11,9	13,1	11,0
Universitet, forskning	5,3	5,6	5,6	4,5
Grundskola, gymnasium	3,5	3,5	3,8	3,1
Vuxenutbildning, omskolning	3,4	2,8	3,7	3,4
Kommunikationer	9,5	10,7	10,0	9,7
Kollektivtrafik	4,4	5,3	4,2	3,8
Vägar, gator, broar	4,1	4,4	4,8	4,9
Bil och båt	1,0	1,0	1,0	1,0
Skyddstjänster	6,1	7,0	6,2	5,2
Polis och kriminalvård	4,4	4,3	4,8	4,2
Försvar	1,7	2,7	1,4	1,0
Bostäder	5,9	5,1	5,6	6,8
Bostäder, bostadsområden	3,8	3,1	3,8	4,4
Hemutrustning	1,6	1,6	1,3	1,8
TV, bandspelare, stereo	0,5	0,4	0,5	0,6
U-hjälp	3,6	4,0	3,4	3,5
Föreningsliv, kyrka	3,4	2,7	3,1	4,2
Föreningsliv, folkrörelser	1,9	1,6	1,8	2,4
Kyrka och religion	1,5	1,1	1,3	1,8
Kläder och mat	2,9	2,3	2,8	3,4
Mat och dryck	1,9	1,6	1,8	2,1
Kläder	1,0	0,7	1,0	1,3
Sparande	1,9	2,3	1,9	1,5
S u m m a	100,0	100,0	100,0	100,0

Det dominerande intrycket från denna tabell är likheterna i socialgruppernas prioriteringar. Det finns dock vissa skillnader.

Arbetare (socialgrupp III) prioriterar åldringsvård och sjuk- och tandvård högre än övriga socialgrupper. I fråga om barntillsyn finns inga skillnader. Arbetare ger vidare kultursatsningar lägre prioritet men folkrörelserna högre. Socialgrupp III ger försvaret låg prioritet. Bostäder får högre prioritet hos arbetare. Av särskilt intresse är att den privata konsumtionen i form av mat, kläder, hemutrustning, TV, stereo, sommarstuga är klart högre prioriterad bland arbetare än övriga. Summan för dessa poster är 7,3 procent i socialgrupp III, 5,8 procent i socialgrupp IIB och 5,7 procent i socialgrupp I och IIA. Bil och båt prioriteras dock lika i alla socialgrupper.

De högre samhällsskikten, socialgrupp I och IIA, har något mindre behov av social service än övriga socialgrupper, men det bör framhållas att också i de högsta socialgrupperna är satsningen på social service större än alla andra satsningar. Dessa socialgrupper ger en något högre prioritering av fritidsverksamhet än de lägre socialgrupperna. Man vill också satsa mera på försvaret.

Socialgrupp IIB, den lägre medelklassen, visar vanligen sats-

(forts not s 89)

1. **Högsta yrkesklassen (I)**

Personer med befattningar som kontrollerar stora förmögenheter eller värden och/eller kräver kunskap i form av avlagd akademisk examen eller innebär utövande av stor makt och inflytande.

2. **Högre medelklassyrken (IIA)**

Personer som är företagare med anställda eller har tjänstemannayrken (högre); i vidaste mening "manschettyrken" med underlydande.

3. **Lägre medelklassyrken (IIB)**

Personer som är egna företagare utan anställda utanför familjen eller med tjänstemannayrken (lägre); i vidaste mening "manschettyrken" utan underlydande.

4. **Fackutbildade arbetare (IIIA)**

Anställda med yrken som förutsätter utbildning i yrkesskola eller flera år som lärling, dock ej "manschettyrken".

5. **Yrkeskunniga arbetare (IIIB)**

Anställda med yrken som visserligen inte fordrar någon speciell skolutbildning men som heller inte kan skötas utan en längre tids erfarenhet, dock ej "manschettyrken".

6. **Diversearbetare, kroppsarbetare, hushållsarbetare och övriga arbetare (IIIC)**

Anställda med yrken som i princip varje arbetsför person kan utföra utan någon längre tids utbildning eller träning.

ningar som ligger mellan de bättre situerades och arbetarnas. Ett viktigt undantag utgör utbildning, som man prioriterar högre än andra socialgrupper. Utbildning ses uppenbarligen som en väsentlig hjälp till en bättre tillvaro bland tjänstemän i underordnad ställning.

Mot bakgrund av ovanstående är det inte förvånande att den vanliga föreställningen att arbetarklassen vill satsa mest på den offentliga sektorn visar sig vara en villfarelse. Med den indelning som tidigare använts fördelar sig socialgruppernas satsningar sålunda:

	<i>I + IIA</i>	<i>IIB</i>	<i>III</i>
Huvudsakligen offentlig verksamhet	46 %	46 %	45 %
Huvudsakligen blandad verksamhet	38 %	38 %	37 %
Huvudsakligen privat verksamhet	16 %	16 %	18 %

Innehållet i den offentliga verksamhet man vill ge nya resurser varierar, som sagt, något mellan socialgrupperna. Men om volymen nya offentliga satsningar är man förbluffande väl överens. Siffrorna ger också ett visst perspektiv på föreställningen att offentliga satsningar mest gynnar de lägre samhällsklasserna. Kan-ske gynnar den offentliga sektorn alla socialgrupper i det närmaste lika mycket och de mindre skillnader som kan finnas kanske upplevs som helt rättvisa? Varför skulle annars de högre socialgrupperna vara lika öppna för offentlig konsumtion som de lägre?¹

Prioriteringar i livscykelns olika stadier

De största skillnaderna i prioriteringen av användningsområden för resursökningen finns mellan de olika stadierna i medborgarnas livscykel. De stadier vi särskiljer är dessa:

1. Unga, ogifta, ensamboende
2. Unga, gifta, utan barn

¹ Beträffande denna fråga se kap 7.

3. Giftna, med barn under 7 år
4. Giftna, med hemmavarande barn 7—19 år
5. Giftna, med alla barn flyttade hemifrån
6. Giftna pensionärer
7. Ensamstående pensionärer

Denna livscykel är en meningsfull indelningsgrund som ersätter mycket av vad som i officiell statistik måste sökas under skilda kriterier som ålder, civilstånd, föräldrastatus, barns ålder, hushållsstorlek, yrkesverksamhet. Tabell 4: 2 visar hur man prioriterat i livscykeln stadier.

De unga som nyligen flyttat hemifrån förespråkar mer sällan än andra investeringar i social service (19,9 % mot 26,2 för riksgenomsnittet). De ger hellre pengarna till miljövard och u-hjälp. Och de satsar mycket på fritiden. De är angelägna om att pengar går till bil och båt men är också starka förespråkare för investeringsökningar i kollektivtrafik.

De giftna (eller sammanboende) som ännu ej har barn satsar lika så mera på fritiden (16,2 % mot 14,2 % i riksgenomsnitt). En hel del vill man också lägga på kläder och mat. Kollektivtrafikens upprustning har i denna grupp (liksom bland de unga ensamboende) många förespråkare.

Personer med barn i förskoleåldern satsar inte oväntat mer än andra på barntillsyn (10,2 % mot 7,7 % för riksgenomsnittet) och även på den grundläggande skolutbildningen (4,6 % mot 3,5 % för riket som helhet).

De som har skolbarn vill satsa mer av våra framtida resurser på hela utbildningssektorn (14,0 % mot 12,2 % för riksgenomsnittet). Vid detta stadium i livscykeln är man även mest böjd att satsa på vuxenutbildning och omskolning.

När barnen flyttat hemifrån ökar man satsningen på den åldersvård man själv med tiden skall åtnjuta (10,9 % mot 8,7 % i riksgenomsnitt).

Pensionärgruppen satsar mer än andra (11,3 % mot riksgenomsnittet 9,8 %) på sjukvård. Pensionärerna satsar mer på livets nödtröft — bostäder, mat och kläder — än andra grupper.

Tabell 4:2 Den önskade procentuella fördelningen av inkomstök
1975—1980 i olika stadier av livsrytmen.

	Unga ogifta ensam- boende	Un- gifta uta- bar
Social service	19,9	
Sjuk- och tandvård	7,5	9,3
Aldringvård	5,8	6,5
Barntillsyn	6,6	8,5
Fritid	16,5	
Anläggningar för fritid/motion	5,0	4,6
Kultur, teater, konst, musik, bibl	3,6	3,1
Fritidsutrustning	3,2	2,6
Semesterresor	2,2	2,8
Fritidshus	1,7	1,9
Nöjen, restaurang, bio, dans	0,7	1,0
Spel, bingo, lotterier	0,1	0,2
Miljövård	17,2	
Naturvård	10,0	9,6
Arbetsmiljön	7,2	6,0
Utbildning	12,7	
Universitet, forskning	5,3	5,6
Grundskola, gymnasium	4,0	2,4
Vuxenutbildning, omskolning	3,4	3,9
Kommunikationer	10,4	
Kollektivtrafik	4,9	5,0
Vägar, gator, broar	3,0	3,5
Bil och båt	2,5	0,8
Skyddstjänster	4,3	
Polis och kriminalvård	3,2	4,6
Försvär	1,1	1,5
Bostäder	6,1	
Bostäder, bostadsområden	4,2	3,2
Hemutrustning	1,3	2,0
TV, bandspelare, stereo	0,6	0,4
U-hjälpl	5,5	
Föreningsliv, kyrka	2,8	
Föreningsliv, folkrörelser	1,9	2,0
Kyrka och religion	0,9	0,7
Kläder och mat	2,9	
Mat och dryck	2,2	2,2
Kläder	0,7	1,1
Sparande	1,7	
Summa	100,0	1

Gifta med förskole- barn	Gifta med skol- barn	Gifta barn flyttat	Gift pensionär *	Ensam- stående pensionär
26,9	26,2	27,5	28,9	26,2
8,7	9,6	10,5	11,4	11,3
8,0	8,7	10,9	10,4	9,5
10,2	7,9	6,1	7,1	5,4
13,6	14,1	14,6	10,8	12,5
5,0	5,5	4,7	3,0	3,7
2,1	3,0	3,1	2,0	2,6
2,8	2,3	2,4	1,7	3,5
1,6	1,7	2,9	2,4	2,2
1,6	1,3	1,2	1,3	0,4
0,5	0,2	0,3	0,2	0,1
0,0	0,1	0,0	0,2	0,0
15,1	13,5	14,2	10,5	9,5
9,7	8,3	8,6	6,3	6,6
5,4	5,2	5,6	4,2	2,9
13,7	14,0	10,7	11,4	9,8
5,2	5,8	5,2	4,8	4,5
4,6	4,6	2,3	3,6	2,7
3,9	3,6	3,2	3,0	2,6
8,6	8,9	10,2	9,9	9,0
3,7	3,6	4,9	4,1	4,5
4,0	4,4	4,3	5,2	4,3
0,9	0,9	1,0	0,6	0,2
5,2	5,9	6,3	7,5	11,4
4,3	4,3	4,5	4,8	8,0
0,9	1,6	1,8	2,7	3,4
6,6	5,6	5,1	6,6	7,3
4,5	3,7	2,7	4,6	5,2
1,8	1,4	1,9	1,6	1,6
0,3	0,5	0,5	0,4	0,5
3,5	3,8	3,6	3,5	3,4
2,0	3,7	3,1	5,4	5,5
1,3	1,9	1,4	2,8	3,4
0,7	1,8	1,7	2,6	2,1
3,2	2,3	2,6	3,8	3,6
2,2	1,4	1,7	2,6	2,5
1,0	0,9	0,9	1,2	1,1
1,6	2,0	2,1	1,7	1,8
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nedanstående tablå visar i procent hur satsningarna faller inom den privata eller offentliga sektorn i livscykelns olika stadier:

	Ung, ogift, ensamboende	Ung, gift, utan barn	Gift, med förskolebarn	Gift, med skolbarn	Gift, med ut- flyttade barn	Gifta pensionärer	Ensamstående pensionärer
Huvudsakligen offentlig verksamhet	40	41	43	46	48	50	52
Huvudsakligen blandad verksamhet	41	40	41	39	36	33	31
Huvudsakligen privat verksamhet	19	19	16	15	16	17	17

Vi ser att villigheten att satsa på den offentliga sektorn ökar med varje stadium av livscykeln. Detta är en viktig slutsats av undersökningen.

Slutsatsen framstår i speciell relief om man betänker att många av de äldsta i vår undersökning förmodligen formade sina åsikter om samhället i miljöer där marknadsliberala resonemang dominerade och där staten helst skulle spela enbart väktarens roll. Livserfarenheten i det svenska samhället har gett dem andra åsikter, och deras stöd till den offentliga sektorns utbyggnad är massivt.

Partisympatisörernas prioriteringar

Genom sina politiker skall allmänheten kunna rösta fram den offentliga konsumtionens storlek och profil. Hur det egna partiets väljare prioriterar den framtida konsumtionen är därför av mycket stort intresse för politikern. I tabell 4: 3 visas partisympatisörernas prioriteringar.

Moderaternas satsning på den offentliga sektorn innehåller en mycket större andel för försvaret än övriga partisympatisörers ($m = 4,0$, $c = 1,9$, $fp = 1,3$, $s = 1,1$ och $v_{pk} = 0,1$). Satsningen på

utbildningssektorn är också mycket kraftig hos moderaterna.

Folkpartiets satsning på den offentliga sektorn är profillös, dvs innehåller ungefär samma ingredienser som väljarkårens medeltal. Dock är satsningen på kollektivtrafik och vägar något större än för andra grupper.

Centerns väljare satsar mer än andra på fritiden ($c = 14,8$, $fp = 14,1$, $s = 14,0$, $m = 13,1$, $vpk = 12,1$). De ligger (liksom vpk) även högt i satsningen på naturvård. Mindre än andra satsar center-sympatisörerna på u-hjälp.

Socialdemokraterna har den högsta sammanlagda satsningen på social service och bostäder ($s = 31,9$, $c = 30,2$, $vpk = 29,5$, $fp = 28,3$, $m = 27,5$). De ger den lägsta prioriteringen av alla partisympatisörer till kommunikationer.

Vänsterpartiet kommunisternas anhängare håller mer på utbildning, miljö och u-hjälp än andra partier.

Totalt domineras bilden dock inte av dessa skillnader utan av den stora samstämmighet om framtida satsningar som råder inom partiernas djupa led. Detta är inte förvånande mot bakgrund av att partierna är bäst på att artikulera skillnader mellan socialgrupper — i långa stycken representerar de socialgrupper — och dåliga på att artikulera skillnader mellan generationer, mellan stadier av livscykeln — de har ungefär samma andel av väljare i olika livscykelstadier.

Sammanfattar man partisympatisörernas satsning enligt den indelning vi tidigare gjort får man en tabell som gör rent hus med den politiska agitationens schabloner. Satsningarna fördelar sig så här i procent:

	m	fp	c	s	vpk
Huvudsakligen offentlig	51	49	46	46	44
Huvudsakligen blandad	32	36	38	38	43
Huvudsakligen privat	17	15	16	16	13

Vi finner att fördelningen av ökningen blir likartad mellan partierna; de små skillnader som finns ligger i att traditionellt borgerliga väljare som är moderata och folkpartister vill lägga *mer* på det offentliga än övriga. Deras "mix" för den offentliga sektorn är annorlunda, men i fråga om volym går de aningen längre än de socialistiska partierna.

Finansieringen

Den stora beredvillighet med vilken den svenska allmänheten fortsätter att satsa på konsumtion och service via den offentliga sektorn är klart dokumenterad i vår undersökning. Som väljare vill vi ha en utbyggd offentlig sektor.

Vi har inte i denna undersökning ställt de nödvändiga följdfrågorna om skatteuttagen och avgifterna. Om vi skall låta lejonparten av resursökningen kanaliseras genom offentlig snarare än privat verksamhet måste vi öka den offentliga sektorns inkomster i motsvarande grad. Vad säger vi som *skattebetalare*? Skatteautomatiken vid bibehållet *reellt* skattetryck tillförsäkrar den offentliga sektorn omkring hälften av de ökade resurserna genom ökade inkomster. Men då återstår fortfarande en ordentlig bit att finansiera.

I en tidigare undersökning har Sifo visat att allmänheten är mer böjd att acceptera avgiftsfinansiering än politikerna. Intervjuer med allmänheten 1971 visade att 20 procent skulle acceptera avgifter för att köra på vissa motorvägar och broar, 32 procent avgifter på bibliotekslån, 41 procent högre avgifter för resande till utlandet, 48 procent avgifter på engångsförpackningar, men att endast 15 procent skulle godta en avgiftsbelagd sophämtning. (Veckans affärer nr 34 och 36 1971.)

Den stora satsning på offentlig verksamhet som allmänheten nu önskar kräver emellertid mer medel än vad som kan tas in genom avgifter. Att höja de personliga inkomstskatterna på ett påtagligt sätt torde vara politiskt omöjligt. En ökning av löneskatter (arbetsgivaravgifter m m) kan drabba sysselsättningen och slå hårt mot

Tabell 4:3 Den önskade procentuella fördelningen av inkomstökningen 1975—1980

	<i>m</i>	<i>fp</i>	<i>c</i>	<i>s</i>	<i>vpk</i>
Social service	24,5	25,2	26,9	27,5	26,2
Sjuk- och tandvård	9,5	9,8	10,4	10,1	8,8
Åldringsvård	9,0	9,0	9,3	9,3	7,0
Barntillsyn	6,0	6,4	7,2	8,1	10,4
Fritid	13,1	14,1	14,8	14,0	12,1
Anläggningar för fritid/ motion	4,5	4,4	5,1	4,8	3,9
Kultur, teater, konst, musik, bibliotek	1,9	2,6	2,6	2,7	2,1
Fritidsutrustning	3,2	3,2	3,0	2,2	3,7
Semesterresor	2,2	2,4	2,3	2,1	1,2
Fritidshus	1,0	1,2	1,3	1,6	0,9
Nöjen, restaurang, bio, dans	0,2	0,3	0,4	0,5	0,2
Spel, bingo, lotterier	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Miljövård	12,6	15,0	15,1	13,0	17,7
Naturvård	8,6	9,6	9,8	7,7	10,7
Arbetsmiljö	4,0	5,4	5,3	5,3	7,0
Hötbildning	12,1	10,8	10,6	13,1	15,1
Universitet, forskning	5,9	4,9	4,7	5,6	5,6
Grundskola, gymnasium	3,4	3,2	2,9	3,8	4,4
Vuxenutbildning, om- skolning	2,8	2,7	3,0	3,7	5,1
Kommunikationer	11,5	11,3	9,9	9,1	11,8
Kollektivtrafik	5,2	5,1	4,0	3,7	5,5
Vägar, gator, broar	5,0	5,8	5,1	4,5	5,9
Bil och båt	1,3	0,4	0,8	0,9	0,4
Skyddstjänster	9,2	7,0	6,5	5,6	1,8
Polis och kriminalvård	5,2	5,7	4,6	4,5	1,7
Försvar	4,0	1,3	1,9	1,1	0,1
Bostäder	5,4	4,8	5,1	6,6	4,3
Bostäder, bostadsområden	3,0	3,1	3,3	4,4	3,3
Hemutrustning	1,9	1,2	1,4	1,6	0,9
TV, bandspelare, stereo	0,5	0,5	0,4	0,6	0,1
Hjälp	3,6	4,5	3,0	3,4	4,9
Föreningsliv, kyrka	2,6	3,5	3,1	3,4	3,0
Föreningsliv, folkrörelser	0,9	1,6	1,5	2,3	2,9
Kyrka och religion	1,7	1,9	1,6	1,1	0,1
Kläder och mat	2,8	1,6	2,8	2,8	2,4
Mat och dryck	2,0	0,9	2,1	1,6	2,0
Kläder	0,8	0,7	0,7	1,2	0,4
Parande	2,6	2,2	2,2	1,5	0,7
U m m a	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

den arbetsintensiva offentliga sektorn som man vill bygga ut. Man kan också försöka lägga skatter på andra "produktionsfaktorer" än arbetskraften — energiskatten är ett exempel — men sådana skatter kan hämma Sveriges möjligheter på exportmarknaderna. Bolagsskatterna kan naturligtvis höjas och de liberala avskrivnings- och lagervärderingsregler som gäller i Sverige, vilka gör det möjligt för bolag inte att välja huruvida man skall betala skatt, men att i viss mån välja vilket år skatten skall betalas, kan naturligtvis ändras. Men det räcker inte långt. Och om vi går denna väg löper vi risken att strypa hönan som värper guldäggen. Som enda stora finansieringskälla finns mervärdeskatten vilken kan höjas när konjunkturen tillåter. Momsen som skatteform är skonsam mot exportindustrin, nyckeln till vårt välstånd.

Den momsnivå som skulle krävas för att ge den offentliga sektorn den ökade mängd resurser vi kan vänta oss när vi redan räknat med vid bibehållet reellt skattetryck automatiskt ökade inkomster är ungefär 23 procent, en höjning med 5 procentenheter från nuvarande 17,65 procent. Huruvida det är nödvändigt att gå så långt beror mest på i vad utsträckning politikerna ändrar sin attityd till avgiftsfinansiering. Beträffande finansieringen har i detta fall förutsatts att de höjda kommunala utgifterna delvis motsvaras av ökade bidrag från staten.

Arbetstidsförkortning

Vi har hittills räknat med att hela ökningen av det ekonomiska utrymmet skall användas till offentlig eller privat konsumtion eller till sparande. Allt flera röster höjs emellertid för att en del av ökningen skall tas ut i form av en kortare arbetsvecka. Frågan har aktualiserats framför allt av de många kvinnor som nu yrkesarbetar. Krav på sex timmars arbetsdag har till exempel framförts i politiska organisationer där kvinnor har stort inflytande.

Ökad fritid konkurrerar emellertid med många andra behov vilket illustreras av att det tog 15 år att genomföra beslutet att sänka

arbetstiden från 48 till 40 timmars arbetsvecka under en period av ekonomisk expansion och över lag goda konjunkturer. Det fanns mycket annat som man ansåg mer angeläget. Det är också mycket dyrbart att sänka arbetstiden. För att uppnå sex timmars arbetsdag krävs att praktiskt taget all resursökning under fem år satsas på detta.

Vi införde problemet mot slutet av våra intervjuer, när de utfrågade fördelat sina andelar av den framtida inkomstökningen. Frågan vi ställde till förvärvsarbetande och deras maka/make hade följande formulering: *Om ni hade möjlighet att få välja själv, skulle ni vilja avstå från något av det ni nu satsat på för att få kortare arbetstid? (för att er make/maka skall få kortare arbetstid?)* Denna fråga sedd i sitt sammanhang är naturligtvis långt mera realistisk än formuleringar av typen "skulle ni vilja ha kortare arbetsdag?" vilka är ungefär lika upplysande som en förfrågan "skulle ni vilja ha en julklapp?"

Viljan att ta ut kortare arbetsvecka i stället för offentlig och privat konsumtion finns hos 32 procent av de tillfrågade. 13 procent är tveksamma och 55 procent svarar nej, dvs vill inte avstå från något av resursökningen för att få kortare arbetstid.

Hur långt är man nu villig att gå för att finansiera en arbetstidsförkortning? Eftersom 55 procent inte vill satsa något av de närmaste fem årens resursökningar på kortare arbetsdag blir medeltalet lågt, endast 3,7 procent av ökningen. Det motsvarar något över en miljard kronor och räcker att förkorta arbetstiden ungefär 25 minuter i veckan. Personer i hushåll med barn under sju år vill satsa mer, 5,2 procent eller omkring en och en halv miljard, på arbetstidsförkortning.

Männen vill offra mest av standardökningen för att få kortare arbetstid. De avstår 4,2 procent av resursökningen för detta ändamål, kvinnorna 3,1 procent.

Av betydelse för utvecklingen torde bli att de yngre driver frågan om arbetstidsförkortning avsevärt hårdare än de äldre. Andelen av resursökningen som man vill avstå från för att få en arbetstidsnedskärning är

4,5 % i åldrarna 18—29 år

3,8 % i åldrarna 30—49 år

2,9 % i åldrarna 50—75 år

Samhället har börjat tillgodose de äldres behov av kortare arbetstid genom deltidssarrangemang även före definitiv pensionering. De yngre, som hellre än de äldre avstår från resursökningen för att få kortare arbetstid, har inte tillmötesgåtts på samma sätt av den nuvarande samhällsplaneringen. Det är rimligt att också den yngre arbetskraften får rutinmässiga optioner till deltidstjänster. Och eftersom så många som 55 procent inte vill avstå något för att få kortare arbetstid borde en framtida lösning vara att de som så önskar får behålla den nuvarande arbetsveckan om 37 à 40 timmar. Idén om en likartad arbetsvecka för alla är av många skäl en tvångströja mogen för ett socialhistoriskt museum.

Minskning av arbetstakten

Det välbefinnande vi förväntar är beroende av vårt arbetstempo. På flera stora industrier har man gjort systematiska tidtagningar av arbetsmoment och kan direkt se sambandet mellan tempo och produktivitet. På 70-talet rör diskussionen mest sänkningen av arbetstakten. Frihet från stress och jäkt är en livskvalitet som framstår som allt mer önskvärd i dagens samhälle.

Vi frågade de förvärvsarbetande och deras make/maka: *Skulle ni vilja avstå från något av det ni nu satsat på för att få en lugnare arbetstakt? (för att er make/maka skulle få en lugnare arbetstakt?)* En fjärdedel eller 26 procent svarade ja, 60 procent nej och 14 procent var tveksamma.

Den andel av standardökningen man vill avstå från för att få en lägre arbetstakt utgör 3,5 procent. (Siffran blir låg eftersom 60 procent inte vill avstå något alls för detta syfte.) Män vill offra mer än kvinnorna för lägre arbetstakt: 4,0 procent mot 2,9 procent. Mönstret är alltså detsamma som i fråga om arbetstidsförkortningen: det är männen som mer än kvinnorna är villiga att betala för en lindring.

De offentliganställda och den offentliga sektorns tillväxt

I Daniel Tarschys uppsats "De offentliga utgifternas tillväxt: nio förklaringstyper" hävdas att de anställda i den offentliga sektorn kan utgöra en viktig politisk påtryckningsgrupp för en ytterligare utbyggnad av den offentliga verksamheten (kap 1 s 37). Vår undersökning ger inte belägg för att denna tes skulle vara odelat giltig för Sverige. Andelen av den framtida resursökningen som de svarande vill satsa på offentlig eller privat verksamhet fördelar sig på detta sätt bland

Tjänstemän i offentlig tjänst	
Offentliga verksamhetsgrenar	44,6 %
Blandade verksamhetsgrenar	35,4 %
Privata verksamhetsgrenar	20,0 %
Skillnad offentlig/privat	24,6 %

Tjänstemän i privat tjänst	
Offentliga verksamhetsgrenar	43,9 %
Blandade verksamhetsgrenar	34,1 %
Privata verksamhetsgrenar	22,0 %
Skillnad offentlig/privat	21,9 %

Arbetare i offentlig tjänst	
Offentliga verksamhetsgrenar	42,5 %
Blandade verksamhetsgrenar	33,3 %
Privata verksamhetsgrenar	24,2 %
Skillnad offentlig/privat	18,3 %

Arbetare i privat tjänst	
Offentliga verksamhetsgrenar	44,1 %
Blandade verksamhetsgrenar	33,0 %
Privata verksamhetsgrenar	22,9 %
Skillnad offentlig/privat	21,2 %

Som siffrorna visar vill de offentliganställda fördela sin inkomstökning mellan privat och offentlig sektor på ungefär samma sätt som de privatanställda.¹

Viljan att avstå från en del av standardökningen för att få kortare arbetstid är betydligt större bland de som är anställda i offentlig tjänst än de som är i privat tjänst. Den andel av resursökningen man vill avstå för kortare arbetstid är

5,3 % bland tjänstemän i offentlig tjänst

3,8 % bland arbetare i offentlig tjänst

3,1 % bland tjänstemän i enskild tjänst

2,9 % bland arbetare i enskild tjänst

Vi har ingen enkel förklaring till detta. Endast delvis kan skillnaden förklaras av den övervikt av yngre personer som finns i den offentliga sektorn. De yngre är som vi sett mer intresserade av kortare arbetstid än de äldre. En annan förklaring skulle kunna vara den hårda arbetsbelastningen i t ex sjukvården. Det är möjligt att vissa delar av den offentliga sektorn inte har tillräcklig bemanning för att klara av alla uppgifter de ålagts och att de som arbetar där vill göra mer åt arbetstidsförkortningen än andra.

Vad som motsäger denna förklaring är emellertid de offentligt anställdas villighet att satsa på en lugnare arbetstakt. Den andel av resursökningen man vill avstå för lugnare arbetstakt är

2,9 % bland tjänstemän i offentlig tjänst

2,3 % bland arbetare i offentlig tjänst

3,2 % bland tjänstemän i enskild tjänst

4,0 % bland arbetare i enskild tjänst

Skillnaderna är små men tendensen är intressant. Vi ser att de privatanställda, främst de kollektivanställda, är angelägnast att

¹ Det finns fler kvinnor bland de offentligt anställda än bland de privatanställda, särskilt i den lägsta socialgruppen. De offentligt anställda visar en mer markerad dominans av medelålders personer än de privatanställda. Tjänstemännen i offentlig förvaltning har i genomsnitt högre utbildning; andelen akademiker är nästan tre gånger så stor i den offentliga sektorn som i den privata. De partipolitiska preferenserna inom den offentliga sektorn är nästan lika partisympatierna inom den privata.

skaffa sig lugnare arbetstakt. Arbetarna i produktionen är mest villiga att offra något för att få ett lugnare tempo och det privata näringslivets tjänstemän vill för sin del också ge upp mera än kollegerna som arbetar för stat, landsting och kommun.

Kan det möjligen vara så att den offentliga sektorns arbetsplatser uppvisar mindre samråd, mindre kontroll över den egna arbetssituationen, mer byråkrati, mindre uppskattning av den enskilda människans förtjänster? Och att det är därför man oftare vill köpa sig en kortare arbetsdag bland de offentligt anställda än bland de privatanställda?

5 Effektivitet och rationalisering i offentlig förvaltning och företag

GABOR BRUSZT och CHRISTER WALLROTH

Staten och kommunerna anklagas ofta för bristande effektivitet. Man talar om slöseri med pengar och pekar ibland på de privata företagen som ett ideal att sträva emot. Vi skall i detta kapitel diskutera effektivitet och rationalisering i den offentliga förvaltningen och göra jämförelser med företagen. Vi skall närmare söka granska olikheter i institutionella förhållanden och förklara skillnader i sättet att hushålla med resurser i de båda sektorerna.

Kritiken för låg effektivitet inom den offentliga förvaltningen är, enligt vår mening, ofta grundad på spridda observationer och på bristande insikt i de förhållanden som råder. Vår tes är att förvaltningen förmodligen är lika effektiv som företagsvärlden och i den mån man kan tala om bristande effektivitet måste förklaringarna sökas på makroplanet, vilket innebär att den enskilda myndigheten eller befattningshavaren inte kan lastas för bristande effektivitet.

Inledningsvis skall vi granska företagens effektiviseringsansträngningar för att ge en bakgrund mot vilken det är möjligt att jämföra likheter och skillnader mellan företag och förvaltning när det gäller rationalisering.

Rationalisering i företagen

Den etablerade föreställningen är att industrin höjer sin effektivitet genom förändringar av arbetsmetoder eller man/maskinkombinationer. Manuellt arbete ersätts med maskiner, en ny resursbesparande arbetsmetod införs, och därför stiger den totala prestationen. Detta har ofta varit kopplat till förändringar i lönesyste-

met, t ex utvecklingen av nya ackordsystem och, på senare år, gruppbonussystem. Ofta har enskilda förändringar åtföljts av lokala förhandlingar som givit löneökningar till de berörda. Denna typ av löpande effektivisering beskrivs kanske bäst med ordet vardagsrationalisering. Den är och har varit en omfattande och viktig företeelse i svenska företag.

Under 60-talet var förutsättningarna gynnsamma för vardagsrationalisering. De fackliga organisationerna har givit starkt stöd åt rationaliseringssträvandena. Principen har varit att stödja de starka företagen, liksom enskilda rationaliseringsåtgärder — under förutsättning att dessa kunnat höja lönesumman för de berörda. Detta har hängt nära samman med den drivkraft som en stark internationell konkurrens inneburit.

Idag finns dock tecken på att man nått en vändpunkt. Kraven på fast lön stiger, antalet utslagna från arbetsmarknaden växer, frånvaro och personalomsättning går i höjden. Många frågar sig om man inte kommit till gränsen för traditionell rationalisering, vare sig man ser det från snävt ekonomisk eller från humanitär synpunkt. Fackets stöd är också betydligt mer reserverat idag. Här finns en förklaring till det intensiva arbete på att utveckla alternativ till traditionell arbetsorganisation som pågår i svensk industri. De mest kända exemplen är Saab-Scania's motorverkstad och Volvos fabrik i Kalmar. Vi skall inte gå närmare in på en diskussion av detta utan bara konstatera att man genomgående börjar uppmärksamma att den genomförda vardagsrationaliseringen haft negativa bieffekter.

Det finns ytterligare några grundläggande förutsättningar för att företagen skall kunna bedriva vardagsrationalisering. De flesta företag som lyckats väl med rationaliseringar har samtidigt vuxit eller har parallellt med personalbesparingar inom en enhet utvidgat andra delar av verksamheten. Många välskötta svenska företag, t ex ASEA, Sandvik och Gränges, har under flera årtionden inte avskedat några anställda, trots att de samtidigt utfört ett intensivt rationaliseringsarbete. Ibland har de avstått från en rationaliseringsåtgärd tills företaget expanderat på något annat område och därmed kunnat "suga upp" övertalig personal. Rationalise-

ringen har ofta inneburit en kontinuerlig vitalisering av företaget, och i gynnsamma fall har de anställda fått vidgade kunskaper, erfarenheter, bättre arbetsförhållanden, intressantare uppgifter och högre lön.

Visserligen finns det exempel på företag som avskedat folk i samband med rationaliseringar, men relativt sett är det mindre vanligt, och det har ofta gällt företag i direkta ekonomiska kris-situationer. I övrigt säger erfarenheten att där man sökt genomföra en rationalisering med avskedanden som följd har detta ofta skapat stora interna problem som mer än neutraliserat de beräk-nade vinsterna.

Tillväxt är således en viktig förutsättning för rationalisering. Framgångsrika företag genererar sin egen tillväxt. Men den sker inte slumpmässigt. Den är en följd av medvetna beslut där valet av tillväxt är utformat så att det bl a skapar förutsättningar för en effektivare hushållning med företagets resurser. Denna typ av medvetna tillväxtbeslut hänger ofta samman med beslut om pro-duktnval, marknadsdifferentiering och systemutformning.

Företag väljer att utveckla de verksamheter som de, jämfört med konkurrenterna, är skickliga på. Detta ger i sin tur förutsätt-ningar för kompetensutveckling och effektiv hushållning med fö-retagets resurser. Konkret kan detta innebära att företaget (om den totala kundgruppen är större än man är intresserad av) väljer att sälja vissa produkter som är utformade på ett visst sätt och som passar vissa kundgrupper. Volvo har t ex medvetet valt att inte tillverka en ytterst prisbillig småbil. Därmed har man givetvis av-stått från en större volym, men förutsättningar skapas för en kraft-samling på en produkt och en kundgrupp som man anser passa företagets kompetens och struktur. Detta leder i sin tur till att man åstadkommer och vidmakthåller förutsättningar för ytterli-gare ökad effektivitet.

Företag söker också påverka sin omvärld för att bygga goda förutsättningar för hög inre effektivitet. Ett enkelt exempel är att grossister tillämpar kvantitetsrabatter. Motiveringen är att varje kund skall bära sina kostnader. Men sådana åtgärder får i sin tur konsekvenser för kundernas beteende och leder till förändringar

i kundstrukturen. Kunderna försöker köpa i större poster, och de som inte klarar detta tvingas kanske lägga ned verksamheten eller gå samman med andra för att bilda större enheter. Grossisterna får på så sätt möjligheter till stordrift; bl a kan de få underlag för storlager som medger effektiv varuhantering.

Ett annat viktigt sätt på vilket företagen ökar sin effektivitet är förändringar i systemutformningen. Detaljhandeln och resebyråbranschen är två välkända exempel. Om man jämför de pålägg kunderna betalar är stormarknaderna givetvis mycket effektivare än gammaldags kvartersbutiker. Stormarknadernas relativa effektivitet bygger dock på en total systemförändring: från utveckling av en förpackningsindustri till att kunderna tagit över en stor del av det arbete som den manuella kvartersbutiken utförde (t ex insamling av varor, paketering och distribution). Det senare bygger på att kunderna normalt är bilburna. Stormarknaderna avstår därför medvetet från bl a handikappade och ekonomiskt svaga kunder.

Stormarknaderna är således mer rationella bl a därför att kunderna tagit över en del av arbetet. I resebyråbranschen har utvecklingen gått i motsatt riktning. En resebyrå erbjuder idag paketresor, dvs flyg, hotell och kringarrangemang med guider, kontor på semesterorten etc. Tidigare måste resenären själv skaffa biljetter, boka hotell osv. Ändå är de totala kostnaderna för en viss resa lägre nu än de var i det gamla systemet. Genom stordrift kan resebyråerna sluta fördelaktiga avtal med flygbolag, hotell osv. De har också ett högt kapacitetsutnyttjande och har byggt upp förutsättningar för effektiv intern administration.

Slutligen har teknologiska genombrott varit en viktig grund för höjd effektivitet i många företag. Containersystemet har t ex sänkt kostnaderna för godshantering betydligt vid lossning och lastning av fartyg. Byggkranar har gett möjligheter till större effektivitet i byggbranschen.

Den offentliga förvaltningens möjligheter till effektivisering

Inom förvaltningen saknas i stort sett de grundläggande förutsättningar för effektivitetshöjningar som finns i företagen, nämligen vardagsrationalisering och tillväxt, produktval och marknadssegmentering, systemförändringar samt teknologiska genombrott. Teknologin i förvaltningen är i de flesta fall av ett annat slag än den företagen har. Förvaltningen är på många områden starkt professionaliserad och specialiseringen är långt utvecklad, vilket bl a försvårar omplacering av personal. Slutligen begränsar de institutionella förhållandena i hög grad möjligheterna att öka effektiviteten.

I ett avseende går det att göra en mer direkt jämförelse, nämligen det teknologiska genombrott som datorn har inneburit. Detta har varit av stor betydelse för förvaltningen, där en betydande del av verksamheten består av informationsbehandling. Vi har svårt att här se några egentliga skillnader mellan offentlig förvaltning och privata företag. Den förra har varit minst lika drivande när det gällt att utnyttja de rationaliseringsmöjligheter som datorteknologin medger.

I övrigt har teknologiska genombrott förekommit i ringa utsträckning i förvaltningen. Orsaken är att förvaltningen huvudsakligen sysslar med tjänsteproduktion och informationsbehandling. Teknologin inom den offentliga förvaltningen är alltså inte särskilt variationsrik, och teknifieringsgraden är låg och ger föga utrymme för större förändringar.

Vardagsrationalisering och tillväxt

Vardagsrationalisering förekommer givetvis inom förvaltningen men dess betydelse är förmodligen långt mindre än den varit i den privata företagsvärlden. Teknologin ger som nämnts mindre möjligheter till en successiv vardagsrationalisering.

Förvaltningens struktur skapar emellertid också restriktioner

snarare än stöd för effektivitetshöjningar. Tillväxten grundas på politiska beslut. Dessa fattas på en nivå som ligger ovanför de organisationer som berörs av förändringarna. De olika myndigheterna i förvaltningen framställer visserligen yrkanden om resurstillskott i sina anslagsäskanden. Men beslut om resursfördelning grundas inte på överväganden beträffande vidareutveckling av kompetensen inom en viss myndighet. Därför saknas de naturliga möjligheter som företagen har att koppla rationalisering till tillväxt.

Vi har tidigare konstaterat att företagen har svårt att genomföra rationaliseringar som leder till avskedanden. Förhållandet är givetvis detsamma inom förvaltningen, där anställningstryggheten sedan länge är hög. (Sedan trygghetslagstiftningen nyligen genomförts är för övrigt skillnaderna mellan företagen och förvaltningen i fråga om anställningstrygghet liten.) Rationaliseringar som leder till friställning är ju inte heller önskvärda från någon synpunkt.

Det statliga lönesystemet och den linje som de anställdas organisationer driver innebär också att de som berörs av en rationalisering inte genom löneökningar får del i vinsterna. De anställdas organisationer använder effektivitetsvinsterna av en rationalisering som berör en begränsad grupp inom en enda förvaltning som motiv för att begära motsvarande löneökningar för alla i hela den offentliga förvaltningen. Detta kan ibland vara ett direkt hinder för mer begränsade förändringar, eftersom man ser vilka vittgående konsekvenser de får i form av löneökningskrav för många andra som inte alls berörs av förändringen.

Statliga organ kan inte heller utöka någon del av sin verksamhet genom att utnyttja ett resursöverskott som skapats genom effektivisering inom någon annan verksamhetsgren. Budgetarbetet innebär bl a att varje tillskott av resurser prövas mycket noggrant. I princip skall det resursöverskott som en myndighet genererar omfördelas till en annan myndighet. Samma förhållande finns i övrigt lika väl utvecklat i företagsvärlden. Paradoxen är att budgetsystemet, som skall skapa garantier för att pengar inte kastas i sjön, för med sig sådana svårigheter att rationalisera att det totalt sett kan leda till betydande effektivitetsförluster. Det finns vissa

möjligheter att komma tillrätta med detta, bl a genom att ge myndigheterna större frihet att, inom ramen för respektive verksamhetsområde, utnyttja de medel som står till deras förfogande.

Den ofta långt drivna professionaliseringen och specialiseringen inom förvaltningen medför också svårigheter. Det kan vara besvärligt nog att göra omplaceringar inom en myndighet, men det är ännu svårare att göra samma sak mellan olika myndigheter. Den som i många år arbetat med text regelsystemet för bostadsfinansiering är så specialiserad att det är svårt att finna något alternativt arbete där hans eller hennes kompetens kan utnyttjas. Statens personalnämnds svårigheter att omplacera folk i samband med utlokaliseringen av statliga verk beror knappast på att SPN är ineffektiv utan på att förutsättningarna är så ogynnsamma. Inom förvaltningen satsar man också alltför små resurser på kontinuerlig bred personalutbildning och övrig personalutveckling, som gradvis skulle kunna skapa större möjligheter till rörlighet än vad som finns idag.

Inom den offentliga sektorn finns exempel på olika sätt att angripa dessa problem. De flesta myndigheter kan överhuvudtaget inte generera sin egen tillväxt — dock är affärsverken i en situation där detta är mer realistiskt. Statens Järnvägar och Domänverket har stått inför likartade problem, men i viss utsträckning har de valt olika vägar att angripa dem. SJ valde nedbantningsmetoden för att uppnå lönsamhet. Domänverket stod inför valet att göra kraftiga nedskärningar i administrationen (ca 400 personer hade måst överflyttas till annan verksamhet) eller att satsa på tillväxt inom det egna området för att därigenom öka underlaget för den administrativa kapaciteten. Efter omsorgsfulla överväganden valdes tillväxtalternativet. Visserligen har Domänverket haft svårigheter i samband med omplacering av anställda från olika delar av landet, men i stort sett har satsningen på tillväxt medfört positiva utvecklingsmöjligheter för stora personalgrupper. Totalt sett har verksamheten vitaliserats och effektiviserats.

Produktval, marknadssegmentering och systemförändring

Vi pekade tidigare på att företag genom att fatta medvetna beslut när det gäller produktval, marknadssegmentering och systemutveckling kan åstadkomma effektivisering och skapa gynnsamma förutsättningar för olika slag av rationalisering. I den offentliga förvaltningen har myndigheterna inte möjlighet att fatta sådana beslut, vilka ligger inom ramen för den politiska styrningen av deras verksamhet.

Exempelvis ger skattesystemets utformning de grundläggande förutsättningarna för skatteadministrationens effektivitet. Politiker kan givetvis på grund av bristande insikt fatta beslut som skapar en mycket tungrodd administration. Skatteadministrationens mål, rättvis och likformig taxering, gör det oacceptabelt att behandla "kunderna" olika. Reklamskatten kan kanske ses som ett exempel på detta. I förvaltningen saknar man också prissättning på de flesta produkter man erbjuder.

Systemförändringar förekommer även i förvaltningen men föregås ofta av offentliga utredningar och en öppen debatt. Ett exempel på systemförändring är den integration som skett i barnavård, nykterhetsvård osv. Det sätt man har att fatta beslut om förändringar inom förvaltningen minskar riskerna för att enskilda myndigheter vidtar åtgärder som ökar de totala samhällsliga kostnaderna. Många hävdar idag att företagen i sitt agerande för att höja den egna lönsamheten i många avseenden ökar samhällets totala kostnader. Kritikerna pekar på de betydande resurser som samhället måste satsa på skyddade verkstäder, utbyggnad av sjukvården och arbetsmarknadsinsatser.

Den offentliga förvaltningens teknologi

En stor andel av den offentliga förvaltningens arbete utgörs av tjänsteproduktion där den helt dominerande kostnadsposten är löner. Inom många områden är professionella grupper ett bety-

dande inslag i personalstrukturen. Vi har tidigare konstaterat att detta försvårar personalrörlighet. Men betingelserna för att skapa ökad effektivitet är också — jämfört med de flesta företag — helt andra i organisationer med tjänsteproduktion som har professionella nyckelgrupper. Det behöver inte vara en rationalisering om en socialkurator minskar den tid han eller hon talar med varje klient från en timme till 30 minuter. Effektiviteten ökar däremot om kurators förmåga att lösa klientens problem förbättras. Rationaliseringar åstadkoms således bara genom professionell utveckling, inte genom att man "arbetar fortare". Ett omfattande stöd till professionell utveckling är alltså en nyckelfråga om man vill nå höjd effektivitet.

Den stordrift och specialisering som införts inom sjukvården motsvarar ofta sitt syfte. Vissa kostnader minskar, men sjukvården blir kanske totalt sett sämre. Kärnfrågan för sjukvårdens effektivitet är hur läkaren arbetar.

Avslutning

Den jämförelse mellan företag och myndigheter som vi har försökt göra ger vid handen att skillnaderna i många avseenden är så fundamentala att det inte är möjligt att besvara frågor som "Är den offentliga förvaltningen mindre effektiv än företagen?" eller "Underlåter man inom den offentliga sektorn att utnyttja rationaliseringsmöjligheter som ett företag skulle ha tillvaratagit?"

Den första slutsatsen blir att det är nödvändigt att söka efter en typ av rationalisering som stämmer överens med den speciella verksamhet myndigheterna bedriver. En annan slutsats är att den viktigaste insatsen för att höja effektiviteten vore att förändra en del förutsättningar som försvårar effektivitetsutveckling inom den offentliga förvaltningen. Några exempel är ett nytt system för budgetbehandling och större frihet för myndigheterna att disponera sina resurser. Men då måste man acceptera att framgångsrika myndigheter får utlopp för sina tillväxtambitioner. Det behöver emellertid inte nödvändigtvis bli fråga om en kvantitativ utan lika

gärna om en kvalitativ tillväxt (vilket dock kan medföra högre löner). Ett mer markerat ansvar för myndigheterna att ta initiativ till och påpeka administrativa konsekvenser av t ex produktval skulle också kunna motverka ineffektivitet och ge bättre förutsättningar för kommunikation mellan politiker och administration.

Företagen satsar mycket mer än den offentliga förvaltningen på personalutbildning. Med hänsyn till den typ av verksamhet som förvaltningen bedriver borde man satsa mer än företagen. En intensifierad personalutbildning och stöd för professionell utveckling är alltså en mycket väl motiverad åtgärd för att indirekt höja effektiviteten och åstadkomma gynnsamma förutsättningar för en kontinuerlig utveckling av effektiviteten.

6 Avgifter på offentliga tjänster — några principiella synpunkter

ERIK HÖÖK

Ökad avgiftsfinansiering har under senare år ofta föreslagits som en möjlig väg att lätta statens och kommunernas svårigheter med finansieringen av offentliga tjänster. Sådana tankar är naturliga i ett läge då problemen kring inkomstskatterna vuxit sig allt större och den indirekta beskattningen närmar sig något av ett administrativt och skattetekniskt tak. Även med hänsyn till den förhållandevis lilla roll som avgifterna för närvarande spelar kan det tyckas att inte obetydliga möjligheter borde finnas för en vidgad finansiering efter denna väg.

Inom den statliga sektorn har avgifter, individuellt avvägda och uttagna efter den mängd tjänster som tas i anspråk, fått en minskande relativ vikt på budgetens inkomstsida. Avgiftssättningen har inte vidgats till några principiellt nya områden utan har mer eller mindre oförändrat bibehållits inom verksamhetsgrenar där denna finansieringsform har en fast tradition. Till dessa hör förutom den tjänsteproduktion som bedrivs i affärsverksform — i första hand sådana statliga förvaltningar vilkas tjänster tas i anspråk av andra varu- eller tjänsteproducerande sektorer. Provningsanstalter, lots- och fyrväsen, patent- och registreringsverk, lantmäteriväsen etc är exempel på detta. Vaghållningen är det viktigaste men samtidigt också ett av de få områdena med en avgiftssättning som hänför sig till en slutlig efterfrågan hos individuella konsumenter.

På den kommunala sidan kan inte heller några mer grundläggande förändringar sägas ha skett på avgiftsområdet. Skattesituationen har efterhand gjort det nödvändigt för kommunerna att noggrannare planera och kalkylera sina verksamheter. Detta har bl a medfört en mer strikt och konsekvent tillämpning av tidigare tillämpade principer för avgiftssättningen inom skilda ”affärsdri-

vande" sektorer. Vid överlåtelse eller upplåtelse av tomtmark har man i större utsträckning sökt få täckning för nedlagda kostnader för planering och färdigställandet av marken. Anslutningsavgifter för vatten och avlopp, sophämningsavgifter etc har bättre anpassats efter kommunens reella kostnader. Närbesläktad med dessa tendenser är utvecklingen i fråga om avgiftsbeläggning för bilparkering.

De största kommunerna torde idag ha ganska fullständig avgiftsfinansiering av sina industriella och liknande verksamheter. Kostnadstäckning på detta sätt avtar med minskande kommunstorlek, men även i de minsta kommunerna svarar avgifterna för mer än hälften av kostnaderna.

För kommunernas offentliga förvaltningsuppgifter finns avgifter på olika områden: lekskolor, fritidshem, ålderdomshem, hemhjälp till pensionärer, social hemhjälp m m. I dessa fall ligger avgiftsuttaget ofta vid något tiotal procent av utgifterna och har knappast på något av områdena en mer avgörande betydelse för verksamheten. 7-, 12- och 15-kronan inom sjukvården har ju livligt uppmärksammats i avgiftsdiskussionerna. Om och i vad mån den betytt någon egentlig förändring i finansieringssituationen i stort är svårt att bedöma. Andra förändringar, såsom ökade betalningar över försäkringskassan för läkarbesök etc och en minskning av privat vård, har verkat åt andra hållet och dragit ner den del av vårdutgifterna som bestrids genom individuella betalningar.

Avgifter som ett fördelnings- snarare än finansieringsproblem

Sammanlagt torde avgifter inom statliga och kommunala verksamheter ha en ganska begränsad betydelse. Deras relativa vikt som finansieringskälla för offentliga utgifter har snarast varit minskande genom att den starka expansionen inom denna sektor ägt rum utan att någon motsvarande vidgning skett i fråga om användningen av avgifter. Kan man mot en sådan bakgrund tro att avgifter

för framtiden skulle kunna utgöra ett viktigt finansieringsalternativ inom den offentliga sektorn?

Att möjligheterna därvidlag inte sällan överbetonas i debatten är ganska troligt. Men även om man utgår från att avgiftsfrågan finansieringsmässigt sett är ett marginellt problem eller att det i varje fall dröjer innan den får en större vikt i sådana sammanhang, minskar inte detta den uppmärksamhet som rimligen bör ägnas detta spörsmål. Ett flertal av de centrala problem rörande resurs- och inkomstfördelningen som tillväxten av den offentliga sektorn är förbunden med kan i många fall bäst ses och angripas som ett avgiftsproblem.

Den demokratiska grundprincipen att medborgarens önskemål och behov skall bestämma statsstyrelsen uttrycks i ekonomiska sammanhang så att individernas preferenser skall vara styrande för resursfördelningen i samhället. Någon skillnad i fråga om detta kravs giltighet finns inte mellan offentliga och privata tjänster. Att olika mekanismer används för produktionsstyrningen i de båda fallen beror på andra förhållanden. De västerländska samhällena bekänner sig till uppfattningen att en väl fungerande marknadsprisbildning ger resultat i överensstämmelse med individernas önskemål.

På vissa områden saknas dock förutsättningar och möjligheter för en prisbildning i sådana former. Någon utförligare genomgång av olika fall då detta gäller torde inte behövas här. Det får räcka med att nämna de kollektiva nyttigheterna för vilka en marknadsprisbildning inte kan tillämpas. Försvarstjänster, rättstjänster etc är odelbara i den meningen att de kommer alla i samhället till godo och att en persons utnyttjande av det skydd tjänsterna ger inte utesluter eller begränsar skyddet för en annan person. Förekomsten av "externa effekter" — förorening av en för nyttjaren "fri" miljöresurs, vilken medför skadliga verkningar för omgivningen anföras ofta som exempel på en negativ sådan effekt — är ett annat fall där marknadsprisbildning inte fungerar. Vidare kan genom monopol eller andra marknadsimperfektioner prisbildningen snedvridas så att marknaden inte ger riktiga utslag.

Men det är inte bara situationen på utbudssidan utan även för-

hållanden på efterfrågesidan som kan motivera en reglering av marknaden på andra vägar än genom priser. Inkomstfördelningsfrågorna ställs här oftast i förgrunden, men de är inte sällan nära förbundna med eller invävda i problem som hänför sig till individernas möjligheter att möta likviditetskrav, gardera sig för sjuk- och olycksrisker etc.

Ser man på utvecklingen av den offentliga sektorn i förhållande till de antydda skälen för en icke prisbestämd produktion förtjänar vissa drag att uppmärksammas. Påfallande är att de områden som kan hänföras till kollektiva tjänster och för vilka odelbarhetsargumenten gäller (försvar etc) har visat en förhållandevis låg tillväxt. En betydligt snabbare ökningstakt har sedan långt tillbaka rått för tjänster där användningen sker individuellt. Undervisning, sjukvård och socialvård har sålunda främst burit upp den offentliga utgiftsstegringen, och genom den expansionen har efter hand individuellt åtnjutna tjänster kommit att bli den dominerande delen av offentlig verksamhet. Konsumtions- och investeringsutgifter inom de tre nämnda sektorerna svarade i slutet av 50-talet för något över 40 procent av de totala offentliga utgifterna, medan motsvarande siffra låg över 60 procent i mitten av 70-talet. Som nämnts är det i dessa fall inkomstfördelnings- och likviditetsargument som talar för att produktionen sker i offentlig regi. Samtidigt har en starkt ökande andel av inkomsterna i samhället kanaliserats genom statliga och kommunala transfereringar. Skälen till detta är också att finna i en önskan att uppnå olika inkomstomfördelnde effekter. Utbetalningarna i olika bidragsformer som folk- och ATP-pension, barnbidrag, sjuk- och arbetslöshetsförsäkring, bostadsbidrag motsvarar ca en femtedel av den totala inkomstsumman i landet och kan förutses växa ytterligare.

Den omfattning som offentlig konsumtion och investeringar plus transfereringar fått har lett till att över hälften av de totala inkomsterna i samhället i en eller annan form tas in i offentliga budgeter. Man kan också förenklat säga att gott och väl hälften av en inkomstökning som en genomsnittlig löntagare får går som inbetalning till stat och kommun. Följdriktigt är att detta förhållande och den utveckling som lett dithän gett allt större tyngd åt

frågan hur medborgarnas preferenser på rätt sätt skall kunna präglade och återspeglas i den offentliga hushållningen. Det har också blivit allt vanligare att olika aspekter inom detta problemområde gjorts till föremål för teoretiska studier. Och inom administration och förvaltning har allt fler nya arbetsmetoder och hjälpmedel införts för att man bättre skall kunna möta krav som anmäler sig i dessa sammanhang.

Avgifter som informationsunderlag

I de här antydda tendenserna kan inte alltid så klart särskiljas strävanden som siktar till att nå en anpassning av tjänsterna till individernas behov och önskemål från ansträngningar som avser att öka effektiviteten i resurs- och medelanvändning. Ganska genomgående återfinns sålunda båda de här aspekterna i de olika verksamheter som tillskapats för att rationalisera offentlig förvaltning. Att nå en bättre bestämning och ett ökat beaktande av efterfrågan ingår som en viktig uppgift i olika nytillkomna planeringsfunktioner, i försöken med sådana nya budgettekniker som programbudgetering etc. Arbetet på att utveckla och tillämpa cost-benefitberäkningar, skuggprissättning osv kan också till betydande del ses mot samma bakgrund.

Hjälpmedel och system av detta slag har en begränsning däri att strävandena att finna en lämplig utformning och en rätt avvägning av offentlig service utgår från en given eller på annat sätt bestämd efterfrågan. Beträffande grundproblemet att finna ut hur just denna efterfrågan skulle te sig om medborgarnas "sanna" preferenser kunde registreras har inga pålitliga angreppsmetoder kommit fram. Ett vidgat konsumentinflytande i form av konsumentråd, hearings med avnämargrupper, behovsinventeringar m m har börjat göra sig gällande även inom offentlig förvaltning. Men det moment som är nödvändigt om man skall få en riktig bedömning av konsumentönskningsarna, nämligen en budgetrestriktion eller ett betalningsansvar för den tillhandahållna tjänsten, kan sällan ges sin fulla realitet. De ökade konsumentkontakterna kan på

så sätt betyda en risk för överskattning av efterfrågan. En sådan risk kan undvikas endast om priset kan föras in som en ofrånkomlig del i övervägandena. Forskning som bedrivits kring dessa frågor har visat på vägar efter vilka rättvisande undersökningar av preferenser kan tänkas bli utförda. Samtidigt framgår dock av dessa forskningar hur svårt det är att i praktiken och i någon större skala genomföra sådana mätningar.

Genom de här utvecklingstendenserna har olika principiella frågor som hör samman med avgiftssättning inom den offentliga sektorn kommit att tilldra sig ökat intresse. Det svar man söker med olika nya metodansatser kan ju sägas vara hur efterfrågan skulle ha varit eller hur resurserna skulle fördelas om man hade en avgiftssättning. Prisets funktion och de mekanismer som gäller på en prissatt marknad kommer därmed in i bilden som en jämförelsebas för studiet av den offentliga sektorns arbetssätt. Det har då också fallit sig naturligt att uppmärksamma hur de viktiga funktioner priset svarar för — marknadsinformation och resursransonering — utförs i offentlig produktion. Vilka är förutsättningarna för att denna politiskt administrerade marknad skall ge de utslag i dessa avseenden som man önskar och eftersträvar? Eller har man — för att fortsätta parallellen med en prissatt marknad — även här att räkna med ”marknadsimperfectioner” av skilda slag?

Miljöavgifter

I en offentlig utredning (1974: 101) som publicerades mot slutet av 1974 studeras bl a hur informationsproblemet ter sig dels vid administrativ reglering, dels vid styrning genom avgifter. Frågan behandlas som ett led i en analys av olika miljövårdspolitiska styrmedel med särskild tillämpning på en eftersträvad begränsning av svavelutsläpp. Utgångspunkten var där att man önskar minska föroreningarna från olika källor, som finns i ett stort antal spridda över hela landet. För att med något reglerande ingrepp uppnå en reducering av utsläppen till lägsta kostnad behövs en ingående information om de individuella produktions- och kostnadsförhål-

landena för de skilda föroreningskällorna. I analysen klarlades i vad mån detta behov av information skilde sig då man använder antingen utsläppsnormer eller avgifter.

Ett par slutsatser av ett vidare intresse framkom ur denna genomgång. Den ena är att den information som krävs för att sätta optimala utsläppsnormer är tillräcklig även för att sätta en optimal avgift. Men till denna kan fogas en andra slutsats, som säger att den information som krävs för att sätta optimala avgifter inte är tillräcklig för att man skall kunna sätta optimala utsläppsnormer. Nu kan det kanske te sig ointressant att fastslå att avgifter enligt de här två satserna sammantagna skulle förutsätta mindre information än regleringar, då nödvändig information i praktiken knappast kan anskaffas för att något av systemen skall fungera fullkomligt. Av väsentlig betydelse är emellertid att avgifter till skillnad från en regleringsmetod skapar ett tillbakaflöde av information. Om en avgift satts för högt eller för lågt upplyser "marknaden" om detta, och avgiftsnivån kan därigenom justeras så att man successivt kan närma sig de resultat man önskar uppnå.

De invändningar som kan göras mot användningen av avgifter på miljöområdet — och som för övrigt många tillmätt avgörande betydelse — förjänar också uppmärksammas i en mer generell diskussion av avgiftsfrågan. Ett skäl för regleringsmetoden är att denna gör det säkrare att det eftersträfvade resultatet uppnås, även om det är högst ovisst om detta sker till lägsta kostnad. Av intresse är att denna teoretiskt riktiga tes sällan förses med några förbehåll för dess tillämpning i praktiken. Skall argumentet om större säkerhet i måluppfyllelsen ha giltighet förutsätter detta en väl fungerande administration och att efterlevnaden av utfärdade normer blir mycket god. Ganska klart är nog att man inte alltid kan ta för givet att så kommer att ske utan att det kunde finnas skäl att noggrannare undersöka om olika "marknadsimperfectioner" eventuellt kan göra sig gällande och äventyra resultaten.

Den exemplifiering av informationsproblemet som här återgivits är hämtad från produktionsområdet och avser kostnader för olika anläggningar i produktionsprocessen. Bilden torde inte i några viktiga avseenden te sig annorlunda i fråga om efterfrågan på

olika individuella tjänster. En bestämning på politisk-administrativ väg av det utbud av tjänster som skall möta efterfrågan måste även därvidlag göras på ett ofullständigt och ofullkomligt informationsunderlag. Olägenheterna av denna brist på kunskap kan antas tillta ju större del av ekonomin som regleras på detta sätt.

Behovet av mer bakgrundsmaterial för beslut växer. Samtidigt är det ofrånkomligt att besluten i stor utsträckning måste fattas av en central politisk ledning. Skall då de beslutande instanserna undgå att översvämmas av information och kunna skapa sig en god överblick krävs en destillation och sovring av det material som förs upp till dem. Men en sådan gallringsprocess är förenad med den svårigheten att, som förut framhållits, informationen om medborgarnas sanna preferenser är så svåråtkomlig och osäker. Därför finns betydande risker för att informationsurvalet inte blir rättvisande. En annan konsekvens av dessa förhållanden är att den delegering eller decentralisering av beslut, som kan framstå som önskvärd vid en växande mängd ärenden, inte så lätt kan åstadkommas. Varken grunderna för och avgränsningen av en delegering eller en uppföljning av de resultat som därigenom uppnås kan sålunda ges den underbyggnad som behövs.

Ransonering genom avgifter

De här berörda problemen kan belysas från ett annat håll, på samma sätt som ett prissystems informationsfunktion kan relateras även till dess ransonerande uppgift. Tyvärr är det ofrånkomligt, vilket ibland glöms bort, att inte heller offentliga tjänster kan tillhandahållas i obegränsad mängd utan att även för dem en oönskvärd budgetrestriktion gäller. Denna måste upprätthållas genom direkta beslut om vilka som skall få tillgång till olika tjänster och hur stor mängd var och en skall få tillgodogöra sig. Reglerna måste av lättförklarliga skäl bli ganska standardiserade och allmänt hållna. Man kan samtidigt utgå från att efterfrågan på tjänsterna är väsentligt olika för skilda individer eller grupper av individer.

Dessa förhållanden innehåller ett svårlöst dilemma. Vida och generösa bestämmelser för att få tillgång till tjänsterna skapar en stark ökning av resursförbrukningen och utlöser efter hand budget- och finansieringsproblem. Mycket strikt utformade regler för hur förmånerna skall fördelas kräver oftast en godtycklig prövning av de enskilda fall som går in under bestämmelserna. Då en sådan prövning måste ske decentraliserat, kan svårigheter att uppnå enhällighet i tillämpningen lätt uppkomma.

Det är mot en sådan bakgrund som frågan om avgiftsbeläggning av offentliga tjänster måste ses. Den har aktualiserats ur ett behov att finna effektivare ransoneringsinstrument inom statlig och kommunal förvaltning; ett behov som gjort sig starkare påmint allteftersom offentliga tjänster för individuell förbrukning fått en växande betydelse. Då avgifter förts upp till diskussion har det ibland skett i form av konkreta förslag om att detta styrmedel skall tas i användning på något bestämt område. Den allmänna debatten kring sådana program har ofta blivit en argumentering om för- och nackdelar av en prissättning för just det bestämda fallet. Med en på så sätt begränsad problemställning kan för det mesta visas att vissa grupper blir särskilt träffade, medan den ändrade finansieringen endast ger marginella eller kanske inga som helst märkbara effekter i skatteuttaget. Därmed är det lätt hänt att problemet avfärdas med detta och inte närmare begrundas som en angelägen fråga hur politiska intentioner och beslut på bästa sätt skall formas och föras ut i verkligheten.

Alldeles oavsett om en avgiftssättning visar sig vara önskvärd eller tillämplig på ett visst område är emellertid en analys och diskussion i avgiftstermer synnerligen viktig. Avgiftsalternativet är till synes det enda tillgängliga mot vilket en prövning och utvärdering av informationsmetoder och resursfördelning inom offentlig sektor kan ske. En sådan alternativdiskussion framstår som särskilt angelägen för att klarlägga hur utbudet av olika kombinationer av transfereringar och fria tjänster förhåller sig till de mål man vill uppnå. Stora och svåra avvägningsfrågor vad beträffar inkomstfördelning, resursfördelning och valfrihet är förenade med den utveckling som skett och som kan väntas ytterligare accentue-

ras på bidragssidan — ATP, barnbidrag, sjukförsäkring, bostadsbidrag m m. Från grupper som får dessa kontanta utbetalningar kommer samtidigt en stor efterfrågan på tjänster inom åldrings-, barna- och sjukvårdsområdena.

Problem av samma art finns också inom utbildningssektorn. Den avgiftsdiskussion som där tagits upp av Gösta Rehn och Inge-
mar Ståhl visar vilken betydelse en analys efter sådana linjer har för att bättre klarhet om mål och metoder skall kunna uppnås. Fri utbildning och studiebidrag kan enligt deras analyser inte motiveras av inkomstfördelningsskäl. Tvärtom talar dessa mot en finansiering i de former som för närvarande används. Då de i stället utgår från att det är ett likviditetsproblem för de studerande som skall lösas, kan helt andra och nya uppsättningar av lån och avgifter komma under övervägande. Och genom att sådana alternativa vägar öppnas vidgas även möjligheterna att belysa hur andra aspekter — valfrihet, en bättre bestämning av och anpassning till efterfrågan på utbildning etc — kan beaktas mer i politikens utformning.

Avgiftsalternativet måste alltid hållas levande även på övriga offentliga tjänsteområden som tillgodoser individuella behov. Med den storlek den offentliga sektorn har nått spelar effektiviteten i förvaltningen en allt större roll för en fortsatt snabb välstandsökning. Expansionen av denna del i ekonomin har även skärpt problemet hur medborgarnas behov och önskemål skall få en rätt återspeglning i resursernas fördelning. De krav som ställs från båda dessa håll måste grundas på ett individuellt kostnads- och betalningsansvar. Försök med avgiftssättning är nästan den enda tillgängliga metoden att få en säkrare vägledning om denna betalningsvillighet.

Men för att nå den rättvisa inkomstfördelning som eftersträvas måste man från sådana försök komma till praktiskt tillämpbara avgiftsmetoder inom olika tjänsteområden. I annat fall kan en djupgående omprövning av kontantbidragssystemen tvinga sig fram.

7 Den offentliga sektorn och jämlikheten

BO WINANDER

Att den offentliga sektorn nått en betydande storlek kan beläggas hur man än definierar uttrycket "offentlig sektor". Stat och kommuner lägger numera beslag på närmare hälften av landets samlade inkomster för att sedan omfördela dem till exempelvis pensionärer, barnfamiljer och hushåll med låga inkomster och höga boendekostnader.

Offentliga myndigheters egen konsumtion är därför en mindre andel av den totala konsumtionen (ca 30 procent) än deras andel av de samlade inkomsterna. Den offentliga sektorns verksamhet beräknas ge sysselsättning åt omkring en miljon människor eller en fjärdedel av arbetskraften.

Den offentliga sektorns tillväxt har i allmänhet skett utan några betydande partipolitiska strider. Motiven bakom många reformer och verksamhetsutvidgningar har varit fördelningspolitiska. Man har ansett att ökade offentliga verksamheter är en viktig beståndsdel i en jämlikhetsskapande politik. "Samtidigt vet vi att skattereformer inte klarar jämlikhetsproblemen. Vi måste fortsätta att bygga ut samhällets institutioner, den offentliga sektorn, till stöd för jämlikheten." (Olof Palme i *Att vilja gå vidare.*)

Syftet med denna uppsats är att pröva om den offentliga verksamheten som den nu fungerar är ett medel för att nå jämlikhet. I den då och då uppblossande diskussionen om avgiftsfinansiering i den offentliga sektorn (se t ex Höök/Rehn i *Tema* nr 2 maj 1974 eller Ingemar Ståhl i *U 74 — en samhällsekonomisk analys av den högre utbildningen*) har det ofta hävdats att de offentliga tjänsterna i allmänhet utnyttjas av inkomststarka grupper i samhället. Här har pekats på den högre utbildningen och kulturell verksamhet som i särskild utsträckning når personer i god social ställning.

Som grund för de redovisningar som görs och slutsatser som dras i uppsatsen ligger en undersökning av vissa verksamheter i Järfälla kommun. Att undersökningen avser kommunal verksamhet beror bl a på att kommunerna svarar för huvuddelen av alla offentliga tjänster (ca två tredjedelar) och särskilt de som utnyttjas direkt av enskilda medborgare. Vidare är det uppenbart att kommunerna svarar för den absoluta huvuddelen av *tillväxten* i den offentliga sektorn. Den studerade kommunen är författarens egen och valdes på grund av ganska ingående lokal- och personkännedom.

Järfälla är en förortskommun till Stockholm med drygt 50 000 invånare. I likhet med flera andra kommuner genomgick den en kraftig expansion under 50- och särskilt 60-talet. Därav följer att befolkningens fördelning på olika åldersgrupper är skev. Andelen åldringar är liten medan andelen barn och ungdom är mycket stor. Detta har naturligtvis återspeglats i den kommunala verksamheten som mindre är inriktad på åldringsvård men mer på utbildning, barntillsyn och fritidsverksamhet för barn och ungdom.

Yrkesmässigt dominerar tjänstemannagrupper. Både utbildning och inkomster är något högre än riksgenomsnittet. En stor del av den förvärvsarbetande befolkningen pendlar till och från arbeten i Stockholms kommun. Sysselsättningen inom kommunen utgörs av avancerad verkstadsindustri, utan något helt dominerande företag, samt serviceverksamheter, särskilt kommunal verksamhet.

Även om Järfälla således i vissa avseenden skiljer sig från andra kommuner i landet är den förmodligen typisk vad gäller expansionen av den kommunala verksamheten under senare år.

I kommunen har undersökts fritids- och kulturell verksamhet samt barntillsyn. Dessa tjänster utgör en betydande del av den kommunala verksamheten och utformas i huvudsak efter lokala önskemål och inte statliga direktiv. Vidare utnyttjas tjänsterna av enskilda medborgare och finansieras i huvudsak med skatteinkomster.

De slutsatser som närmare redovisas i de olika avsnitten tyder på att de undersökta verksamheterna i övervägande utsträckning utnyttjas av personer i god social ställning, ofta med markerat

hög utbildning och höga inkomster samt boende i småhus.

Om man därav kan dra slutsatsen att de offentliga verksamheter som undersökts motverkar jämlikhetssträvanden beror helt på vilken tolkning man ger ordet jämlikhet. Om man därmed menar att familjer med barn skall gynnas framför andra är det uppenbart att t ex barntillsyn och huvuddelen av allt fritidsstöd ligger i linje med målet. Om man med jämlikhet också menar att även grupper med dålig social och ekonomisk ställning skall kunna få del av vissa tjänster, uppfylls också här målet. Men om jämlikhet innebär att *klyftan* mellan olika sociala grupper skall minska pekar undersökningsresultatet på att tendensen i själva verket är den motsatta.

Undersökningsmetodiken

I korthet kan sägas att underlaget för kostnadsberäkningarna i samtliga fall har varit preliminära bokslut för verksamhetsåret 1974. Verksamhetens omfattning har i någon mån speglats i verksamhetsberättelser. Beträffande barntillsynen har förelegat uppgifter om antalet platser i olika tillsynsformer.

Av stor hjälp vid bedömningen av vilka grupper av medborgare som nås av tjänsterna har varit en inom kommunen under 1974 gjord undersökning av Järfällabornas fritids- och kulturvanor. Ett tusental slumpmässigt utvalda hushåll samt ett ungefär lika stort antal skolungdomar svarade på enkätfrågor. Uppgifterna i denna utredning har dessutom jämförts med bl a föreningsstatistik över antal medlemmar samt statistik över antal besökare på fritidsgårdar och i kommunens simhall.

Det ligger i sakens natur att exakta uppgifter i många fall inte föreligger. Inslaget av uppskattningar är stort.

Ungdomen utnyttjar huvuddelen av allt stöd till fritidsverksamheten

De senaste åren har medborgarna kunnat njuta frukterna av stora satsningar på sim- och sporthallar, konstfrusna isbanor, ökat stöd till föreningslivet och ständigt fler fritidsgårdar. Det har skett mot bakgrund av en starkt ökande fritid och därmed behov av anordningar för rekreation och friluftsliv.

Om man drar en gräns för ungdom vid 19 års ålder och gör en uppskattning av i vilken mån olika kommunala fritidsanläggningar och verksamheter utnyttjas av vuxna respektive ungdomar kan man konstatera följande:

- per ungdom mellan 7 och 19 år satsas närmare 800 kronor/år
- per vuxen över 19 år satsas omkring 70 kronor
- om man räknar bort den del av ungdomens utnyttjande som sker genom skolans verksamhet är satsningen per år drygt 700 kronor
- förhållandet mellan vuxensatsningen och ungdomssatsningen med skolan borträknad är således 1:10

Resultatet är ingalunda förvånande. Det har under lång tid varit en uttalad strävan från kommunernas sida att öka stödet till ungdomens fritidsverksamhet. Man har sett stödet som en viktig del av en allmänt förebyggande ungdomsvård. Nedbusning och ungdomskriminalitet liksom andra sociala problem i samhället motverkas om man ger ungdomen berikande fritidssysselsättningar.

Det värdefulla i ett sådant mål får dock inte dölja den djupa klyfta som råder mellan vision och verklighet. Det förhåller sig nämligen så att huvuddelen av alla ungdomar utnyttjar en mycket liten del av de tjänster som kommunen ställer till förfogande och att de ungdomar som i särskilt hög grad utnyttjar tjänsterna har god social bakgrund (småhusboende, föräldrar med hög utbildning och höga inkomster).

Var och en som något sysslat med föreningsverksamhet vet att medlemskåren oftast utgörs av en relativt stor grupp som är passiv

eller endast måttligt verksam medan en liten elit är synnerligen aktiv. Förhållandena vad gäller utnyttjandet av de kommunala fritidsanläggningarna och den direkta bidragsgivningen till ungdomsföreningarna är likartade.

Hur många ungdomar utnyttjar idrottsstödet?

Med hjälp av i huvudsak en av kommunen genomförd skolenkät riktad till ett tusental elever i grundskolan och dessutom statistik över föreningsmedlemstal och verksamhet kan man beräkna att

- en högaktiv utnyttjare av en konstfrusen isbana får ett stöd från kommunen på närmare 4 000 kronor per år. Då har endast medräknats den del av kostnaderna för de konstfrusna isbanorna som motsvarar idrottsklubbarnas användning av banorna. Med en högaktiv spelare har avsetts en spelare som utnyttjar en konstfrusen bana i genomsnitt tre timmar per vecka under säsongen
- en genomsnittligt aktiv medlem i simsällskapet får ett uppskattat stöd på omkring 1 500 kronor. Aktiva har här antagits vara omkring tre fjärdedelar av det rapporterade antalet medlemmar i simsällskapet
- övriga anläggningar för inomhus- och utomhusidrott (således exklusive konstfrusna isbanor, simhall och även tennishallar) utnyttjas i huvudsak av en begränsad grupp ungdomar som för sin verksamhet stöds med omkring 2 500 kronor per år. Denna grupp har antagits utgöra omkring hälften av det rapporterade antalet medlemmar i de klubbar som i allmänhet utnyttjar anläggningar av den här typen

Bruttokostnaderna har varit summan av kostnader för de utnyttjade anläggningarna och det allmänna föreningsstöd som beräknas komma utnyttjarna till godo. I samtliga fall inkluderas eventuellt förekommande kapitaltjänstkostnader.¹

¹ Avskrivningstiden varierar väsentligt för olika anläggningar men kan schablonmässigt anges till 20 år.

Det är uppenbart att snedvridningar uppstår när stödet till idrotten utgör hälften av allt ungdomsstöd, samtidigt som mindre än 30 procent av alla ungdomar är medlemmar i en idrottsförening och en ännu mindre grupp är högaktiva. Snedvridningarna förstärks sedan av att vissa verksamheter drar obetydliga kostnader i form av anläggningar (t ex skidåkning och orientering som använder "idrottsplatsen Skogen").

Utnyttjandet av idrottsstödet är också mycket snedfördelat mellan könen till flickornas nackdel. Det framgår av lokala undersökningar som därmed bekräftar utredningar gjorda av Statens Ungdomsråd.

Diagram 7: 1 visar hur det samlade stödet till ungdomsidrotten (fortfarande med skolans verksamhet borträknad) dels fördelar sig på olika verksamheter (vänstra stapeln), dels fördelar sig på utövarna beräknade som andelar av den totala gruppen ungdomar i åldern 7—19 år.

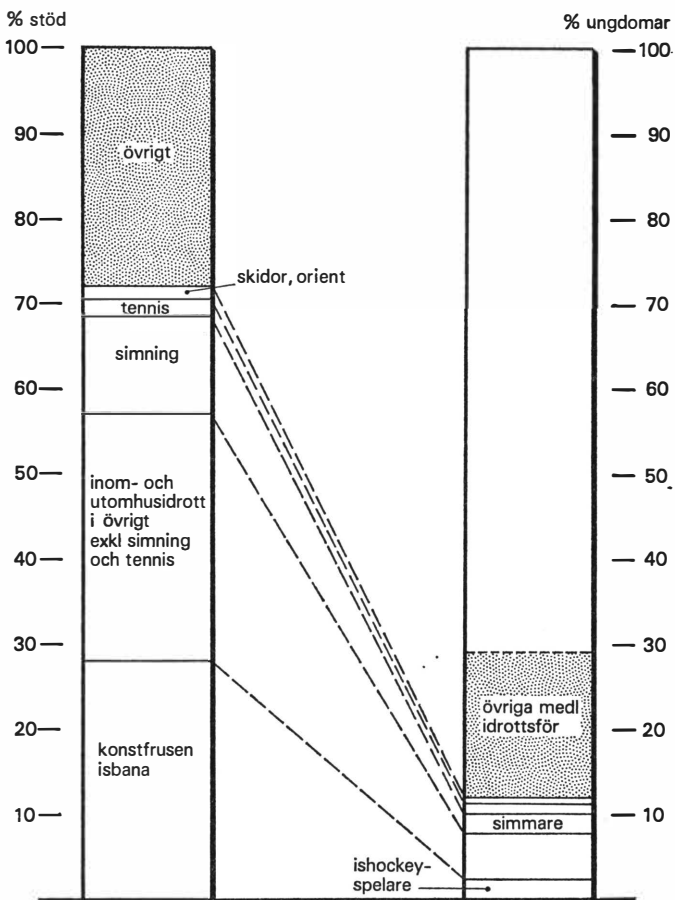
Skevheterna framstår här med tydlig skärpa:

- isbaneutnyttjarna — 2,5 procent av all ungdom — tar i anspråk en andel av det totala idrottsstödet som är omkring elva gånger så stor som gruppens andel av det totala antalet ungdomar
- övriga utnyttjare av anläggningar för inom- och utomhusidrott (med tidigare nämnda undantag) — drygt 5 procent av all ungdom — lägger beslag på en andel som är nästan sex gånger så stor
- de aktiva medlemmarna i simsällskapet tar i anspråk en andel av kostnaderna som är mellan fyra och fem gånger så stor
- en tiondel av alla ungdomar utnyttjar sju tiondelar av allt idrottsstöd

En fjärdedel till en tredjedel av alla ungdomar utnyttjar nästan alla fritidstjänster

Man kan fråga sig om utnyttjandet av den resterande hälften av det sammanlagda kommunala fritidsstödet fördelar sig jämnare mellan olika ungdomsgrupper. Det är då frågan dels om stöd till

Diagram 7:1 Stöd till ungdomens idrottsverksamhet



föreningar som har annan inriktning än idrott (ungefär 13 procent av totalstödet), dels fritidsgårdsverksamhet (ungefär 37 procent av det totala stödet).

Förhållandet visas i två nya staplar av samma konstruktion som förut. Eftersom utformningen av bidragen till ungdomsföreningarnas verksamhet bl a skall direkt beräknas efter medlemsantalet är det naturligt att gruppen särskilt aktiva medlemmar i andra föreningar än idrottsföreningar (antalet aktiva antas vara hälften av totala antalet) tar i anspråk en ungefär lika stor andel av det kommunala stödet till fritidsverksamheten.

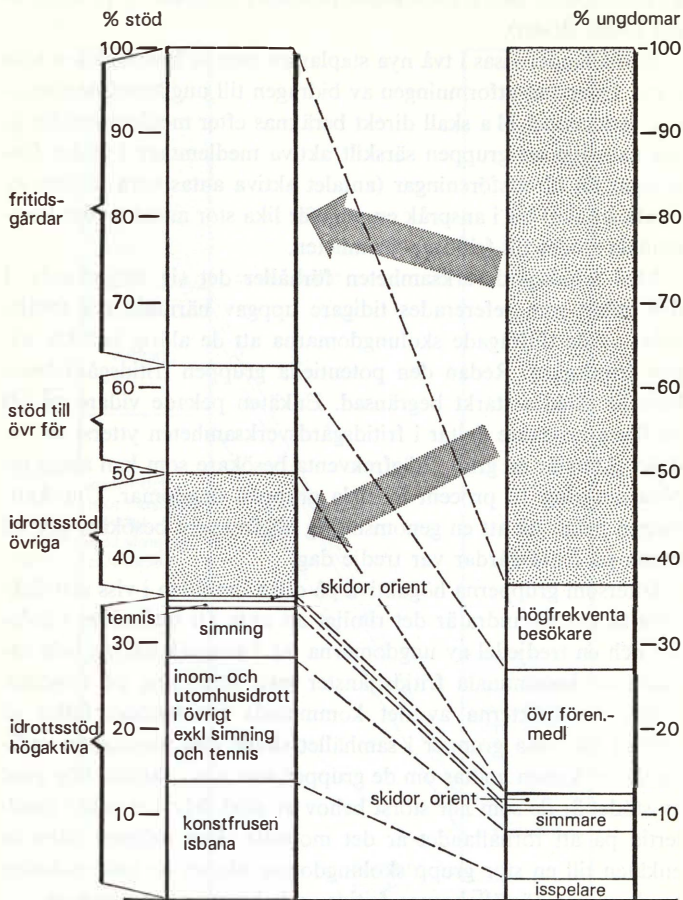
Med fritidsgårdsverksamheten förhåller det sig annorlunda. I den enkät som refererades tidigare uppgav närmare två tredjedelar av de tillfrågade skolungdomarna att de aldrig besökte någon fritidsgård. Redan den potentiella gruppen fritidsgårdsbesökare är således starkt begränsad. Enkäten pekade vidare på att de flesta besökare deltar i fritidsgårdsverksamheten ytterst sporadiskt. Återstår en grupp högfrekventa besökare som kan antas utgöra omkring 10 procent av hela gruppen ungdomar. Uppskattningen pekar på att en genomsnittlig högfrekvent besökare gör ett besök på fritidsgårdar var tredje dag.

Eftersom grupperna högaktiva på olika områden i viss utsträckning täcker varandra är det rimligt att anta att mellan en fjärdedel och en tredjedel av ungdomarna tar i anspråk nästan hela utbudet av kommunala fritidstjänster med inriktning på ungdom.

När nu frukterna av det kommunala fritidsstödet faller så ojämnt på olika grupper i samhället skulle den nuvarande verksamheten kunna godtas om de grupper som nås i särskilt hög grad av stödet är de som har störst behov av stöd. Mycket pekar emellertid på att förhållandet är det motsatta. Den tidigare nämnda enkäten till en stor grupp skolungdomar liksom en undersökning av de vuxna Järfällabornas fritids- och kulturvanor visar att

- vuxna och barn som bor i enfamiljshus är mer aktiva i idrotts- och föreningssammanhang än personer som bor i hyreslägenheter
- personer med högre utbildning är mer aktiva än andra

Diagram 7:2 Stöd till ungdomens fritidsverksamhet



Anm De grova pilarna illustrerar förhållandet att den stora gruppen ungdomar som inte betecknas som högaktiva ändå i någon mån besöker fritidsgårdar och idrottsanläggningar

Underlag till slutsatserna kan hämtas ur fritids- och kulturvaneundersökningen. Några utdrag:

Eleverna i Viksjö (ett utpräglat småhusområde) är mest aktiva idrottare. Frekvensen vad gäller motion och utflykter i skog och mark, orientering etc är störst bland barn i enfamiljshus. Det råder stor aktivitet i fråga om skapande verksamhet i Viksjö. Det är vanligare att man är med i någon idrottsförening om man bor i enfamiljshus än om man bor i lägenhet. Högbyskolan (i ett utpräglat småhusområde) leder medlemsanslutningen. Gruppen villa—radhus-boende uppvisar genomgående en högre frekvens föreningsanslutna än gruppen som bor i insatslägenhet—hyreslägenhet. Högre utbildning medför nästan genomgående högre föreningsanslutning.

Det aktiva idrottandet är större i enfamiljshus än i flerfamiljshus. Ekonomi och utbildning spelar en stor roll om man aktivt skall ta till vara idrotts- och motionsutbudet i kommunerna. Tendensen gör sig främst gällande för inomhusidrotterna men är klart framträdande även för utomhusidrotter.

Aktivitetsgraden för orientering är markant högre för personer med lång utbildning och god ekonomi än för övriga grupper. Man ser också en större frekvens högaktiva i enfamiljshus i jämförelse med flerfamiljshus.

Besökare på fritidsgårdar förefaller i större utsträckning rekryteras från gruppen lägenhetsboende, men det krävs ytterligare studium innan man kan hävda att besökargruppen är identisk med de ungdomar som är i störst behov av stöd.

Prioritera om!

Analysen leder över till några rekommendationer:

Vi kan inte riva de anläggningar vi har, men utnyttjandet av dem måste spridas till större befolkningsgrupper. I praktiken bör man därför undvika att låta stora, dyra idrottsanläggningar i så stor utsträckning som nu är fallet bokas av etablerade klubbar eller föreningar. Mer tid för allmänheten och dessutom organise-

rade kampanjer behövs för att intressera hittills passiva människor för aktiviteterna. Man bör i det här sammanhanget allvarligt studera de privata företagens välutvecklade marknadsföringsteknik och kanske gå in för förmånserbjudanden till befolkningsgrupper som i särskilt liten utsträckning utnyttjar de kommunala fridtsanläggningarna.

På föreningssidan finns säkert en stark önskan att nå bredare grupper och öka medlemsantalet. Det är möjligt att också föreningarna kan inrymmas i den ovannämnda intensifierade marknadsföringen.

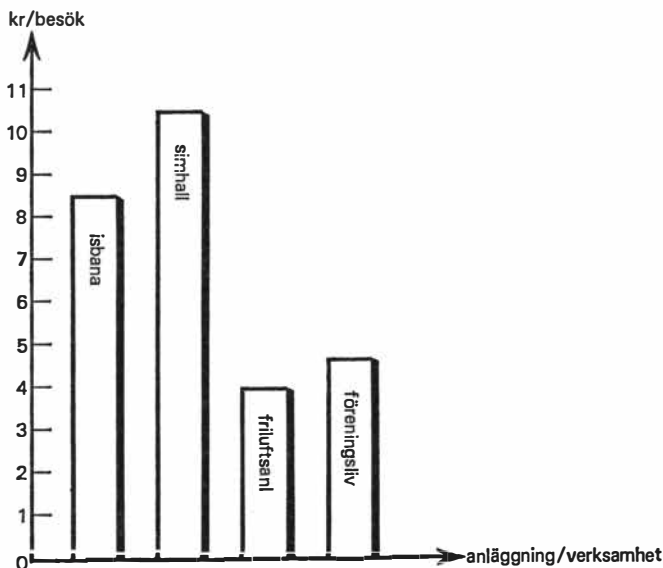
Det faktum att en offentlig myndighet uppför anläggningar och bedriver viss verksamhet behöver på intet sätt innebära att utnyttjandet av tjänsterna därtill skall vara gratis eller kraftigt subventionerat. Jag tror vi måste lära oss att om bara intresset för en viss verksamhet finns torde avgifter eller i vissa fall något högre avgifter inte te sig särskilt avskräckande. Vi behöver bara tänka på de mycket stora utgifter vuxna och ungdomar är beredda till för att tillfredsställa sina önskemål på olika områden, inte minst på rekreationssidan. Det är exempelvis svärförståeligt varför en normal avgift för en vuxen persons besök i simhallen skall vara mindre än hälften av en ordinär biobiljett.

Eller låt oss ta ett annat exempel. Är det orimligt att tänka sig att en regelbundet tränande ishockeyspelare, även om det är en ung person, för en veckas träning betalar kanske 12 kronor — ungefär motsvarande en biobiljett eller kanske två bägare öl på en pub? Då skulle subventionen kunna minska med ungefär hälften och bli lika stor som avgiften.

I långtidsplaneringen bör man ompröva verksamheterna i riktning mot sådana som kan antas intressera en bredare allmänhet. Särskilt på vuxensidan är förmodligen det primära intresset hos de flesta att utnyttja friluftsområden, då gärna försedda med vissa bekvämligheter av typen raststugor, vandringsleder, grillplatser etc. Sådana anläggningar har ju också fördelen att vara avsevärt billigare än de nuvarande idrottsplatserna.

Utnyttjandet av olika anläggningar/verksamheter subventioneras ungefär som staplarna visar i diagram 7:3.

Diagram 7:3 Subvention per besök i vissa anläggningar/verksamheter



Kultur för eliten

300 kronor om året till biblioteksentusiasten

Det är allmänt känt att en liten grupp högutbildade människor svarar för huvuddelen av all kulturkonsumtion. Förhållandena i Järfälla bekräftar detta. Några fakta:

En tiondel av de tillfrågade i den av kommunen gjorda fritids- och kulturutredningen uppgav sig läsa bibliotekslitteratur dagligen eller nästan dagligen, samtidigt som nästan dubbelt så många uppgav sig aldrig syssla med detta. Om man antar att intensivläsarna utnyttjar 75 procent av den del av bibliotekens verksamhet som inte gäller barn och ungdom, finner man att denna elit konsumerade tjänster till ett värde av omkring 300 kronor. Det

är uppskattningsvis sex gånger så mycket som skulle gällt vid en helt jämn fördelning över den vuxna befolkningen. Förmodligen svarar en betydligt mindre grupp biblioteksbesökare för ännu större konsumtion per capita.

Hög utbildning och boende i enfamiljshus är utmärkande drag för intensivläsarna.

400 kronor om året till den högaktiva studiecirkeldeltagaren

Kommunalt och statligt stöd till studiecirkelverksamhet utgör en betydande del av det allmänna kulturstödet, särskilt från kommunernas sida. Det är ett stöd som, enligt fritids- och kulturutredningen, drygt hälften av befolkningen aldrig utnyttjar. Uppskattningsvis 15—20 procent av den vuxna befolkningen kan betraktas som högaktiva, med deltagande i studiecirkel någon gång i veckan. Summan statligt och kommunalt stöd till studieverksamhet i cirkelform ger dessa personer tjänster till ett värde av ungefär 400 kronor per år.

Sju gånger större kultursubvention till den högaktive än genomsnittskonsumenten

Sannolikt utgörs gruppen mycket aktiva cirkeldeltagare till viss del av gruppen högaktiva biblioteksbesökare. Mycket runda uppskattningar pekar på att en liten grupp omfattande gissningsvis 5 procent av befolkningen konsumerar tjänster för sammanlagt 700 kronor var. Det är en summa som kan jämföras med det belopp som teoretiskt står till varje vuxen persons förfogande i form av kulturtjänster — en dryg hundralapp.

Låginkomsttagarna och de lågutbildade utnyttjar samhällets kulturstöd ytterst blygsamt. De är med all sannolikhet identiska med dem som i den tidigare nämnda enkäten uppgav sig aldrig delta i en studiecirkel, aldrig läsa litteratur, gå på teater, konsert

osv. Likafullt är de tvungna att efter förmåga skattevägen bidra till de välbärgades konsumtion av kulturtjänster.

Finns då någon rimligare ordning än denna eller måste kulturen stödjas med stora subventioner bara för att den skall nå åtminstone några låginkomsttagare?

En allmänt omfattad åsikt tycks vara att om samhällets stöd till kulturen ytterligare utvidgas blir utnyttjandet jämnare fördelat. Det finns dock ingen som helst anledning att tro på någon slags automatik härvidlag. Verksamheten har successivt utvidgats med teatrar, konserter, visafnarnar, författarbesök, filmstudioverksamhet och mycket annat.

Men vi vet att om de högaktiva biblioteksbesökarna utgör kanske en tiondel av den vuxna befolkningen, är besökarna vid konserter, teatrar etc en ännu mer begränsad grupp. I den mån som de nya satsningarna gäller dessa verksamheter *förstärks* således snedfördelningen i utnyttjandet. Det gäller alltså att mycket noga överväga vilka nya grupper man vill nå innan man bestämmer sig för en utvidgad verksamhet.

Fem Trollflöjtentittare per boklån

Den kulturella verksamhetens uppdelning på olika institutioner i samhället ger i många fall märkliga resultat. Sålunda kan inget medium mäta sig med radio/TV i genomslagskraft. Ingmar Bergmans uppsättning av Trollflöjten i TV i början av 1975 kunde beskådas av en stor grupp människor, som aldrig någonsin går på teater, konsert eller opera. Beräknad kostnad per tittare var någon krona. Den kostnaden utgör mindre än en hundradel av subventionen av en biljett på Operan. Den kultur samhället bidrar till att sprida genom den ordinarie biblioteksverksamheten kan beräknas kosta ungefär 5:20 per utlånad bok, således fem gånger kostnaden för Trollflöjten.

Slutsatsen är given: samma summa kulturstöd satsad på radio/TV ger uppenbarligen långt större effekt än varje annan stödform. Dessutom når man säkerligen grupper som aldrig nås genom or-

dinarie kanaler för kulturdistribution. Radiolyssnande och TV-tittande samt bokläsning skiljer sig från andra former av kultur genom att tjänsterna konsumeras i hemmet. Människor som av olika skäl, fysiska handikapp eller bristande intresse för att nämna ett par exempel, aldrig deltar i kulturella evenemang i andra lokaler kan ändå nås på detta sätt. Här finns emellertid institutionella förhållanden — t ex uppdelning i statlig och kommunal verksamhet — som försvårar/förhindrar en sådan övergripande bedömning av hur kulturstödet bäst kommer till användning.

Att dela barnomsorg olika

Detta är dagsläget vad gäller tillsynen av barn i förskoleåldern:

En viss grupp barn, med plats på daghem, dvs en femtedel av alla barn i åldern 0—7 år, får en skattesubvention i form av barnomsorgstjänster värderad till omkring 12000 kronor, därav omkring hälften i form av statliga bidrag.

En annan grupp barn med plats på kommunalt familjedaghem, dvs en dryg tiondel av barnen i den aktuella åldersgruppen, får en skattesubvention på omkring 6000 kronor, varav omkring 2000 kronor i form av statliga bidrag.

En tredje grupp barn får sin tillsyn ordnad genom privat familjedaghem eller annan form av tillsyn, till en skattesubvention av noll kronor.

En fjärde grupp barn får sin tillsyn ordnad i det egna hemmet, utan att få någon del av samhällets stöd för små barns pedagogiska utveckling.

Samhället och då särskilt kommunerna satsar stora och växande belopp på barntillsyn och barnomsorg, men endast en mindre del av alla barn kommer i åtnjutande av tjänsterna.

Om samhället avsåg att *enbart* hjälpa förvärvsarbetande föräldrar att ordna *tillsyn* av barnen blir satsningen på daghem svår-förståelig under förutsättning att ett tillräckligt antal familjedaghem hade kunnat uppbringas. Då hade man nämligen kunnat ord-

na plats för två barn till samma kostnad som nu för ett.

För en given summa hade man således *antingen* kunnat ordna tillsyn för dubbelt så många daghemsbarn och därmed hjälpt ytterligare en grupp föräldrar *eller* kunnat ge samma antal barn tillsyn. Dessutom hade samtliga eller en mindre grupp av de övriga barnen fått chans att kanske någon dag i veckan få den stimulans som kan ges av utbildad personal i trevliga lekmiljöer och med ämplat material. Om samhället avsåg att också stödja barnens *pedagogiska utveckling* blir tillskapandet av heltidsplatser hela veckor, månader och år för en mindre grupp barn i stället för viss tid på daghem för alla barn svärmotiverat.

Sannolikt har detta aldrig uppmärksamrats som ett problem av de politiska beslutfattarna. De har i stället endast känt en press från en växande grupp förvärvsarbetande föräldrar som önskat tillsyn för sina barn. Föräldrarna har begärt hög standard, daghem i stället för familjedaghem, till låga egna kostnader, dvs låga avgifter på daghem.

Avvägningen mellan kvalitet och kvantitet ställs på sin spets när personal och föräldrar till barn på daghem dessutom kräver kvalitethöjningar, alltså ytterligare skattesubventioner åt den egna gruppen, samtidigt som många människor tvingas ordna sin barntillsyn helt utan samhällsstöd.

Situationen på fritidshemssidan, avsedda för barn i 7—12-årsåldern, visar på likartade förhållanden, om möjligt ännu mer nedvridna. Omkring en tiondel av alla barn har plats på fritidshem till en subventionskostnad per år på omkring 5 500 kronor. Antalet barn i denna åldersgrupp med förvärvsarbetande föräldrar kan antas vara flera gånger så stort som antalet platser. Är det i ett sådant läge rimligt att inrikta samhällsinsatserna på en liten grupp och i stort sett lämna resten åt sitt öde?

Utbyggnaden förefaller ha skett tämligen planlöst utan tanke på fördelningen av stödet mellan olika grupper av barn. Den långsiktiga avvägningen mellan olika verksamheter ifråga om kostnad per prestation och olika gruppers utnyttjande av tjänsterna förefaller inte ha gjorts.

Det bör poängteras att subventioneringen som sådan vore fullt

acceptabel om utnyttjandet av de tjänster som subventioneringen avser att ställa till förfogande för medborgarna spreds på ett mer rättvist sätt.

Hur kan man då förbättra situationen? Det ligger naturligtvis nära till hands att genomföra en kraftig höjning av avgifterna på daghem och i familjedaghem. Då minskar ju i motsvarande mån skattesubventioneringen och därmed orättvisorna gentemot den utomstående gruppen barn. Å andra sidan innebär detta förmodligen att många kvinnor återgår från yrkesliv till hemarbete, vilket inte är någon önskad utveckling.

En annan väg att skapa rättvisa är att genomföra en *snabb* utbyggnad av den kommunala barntillsynen i syfte att ge *alla* barn del av samhällets tjänster. Vi skulle då få en allmän förskola från låg ålder — vilket för många barn inte behöver innebära lika långt arbetspass som idag. En kraftigare satsning på dels familjedaghem, dels deltidspplatser på daghemmen gör att man kan lösa tillsynsproblemet någorlunda snabbt, samtidigt som man i succesivt ökande takt bör kunna ge alla barn plats på daghemmen.

En forcerad utbyggnad skapar givetvis svårigheter att hålla skattetrycket på en godtagbar nivå för de kommuner som på grund av sin befolkningssammansättning är i särskilt stort behov av snabb expansion på detta område. Med nuvarande principer beträffande låne- och skattefinansiering förefaller det omöjligt att tänka sig mer än en relativt långsam utbyggnadstakt.

Men frågan är varför man måste hålla fast vid dessa principer som är mycket restriktiva mot lånefinansiering. Det är ju välkänt att ett samhälle utvecklas i etapper, där en inledande period kännetecknas av stora barnkullar som kräver samhällsåtgärder i stor omfattning. Därefter följer en period då barnomsorgsutgifterna minskar, medan den förvärvsarbetande befolkningen ökar i antal. Slutligen följer en period av snabbt stigande genomsnittsålder och växande utgifter för åldringsvård.

Mot den bakgrunden bör utgifterna fördelas jämnare över förbrukningstiden än som sker idag: låna till de stora utgifterna under den första perioden och sprida betalningen över en längre tidsperiod. Säkert kommer också detta att betraktas som omöjligt av

nånga ansvariga kommunalpolitiker bl a mot bakgrund av vad kommunallagen säger, men alternativet är ökande skatter för att bygga ut barnomsorgen. Och det aktuella läget innebär stora orättvisor.

Nu skall det naturligtvis medges att för en stor grupp av barnen på daghem och i familjedaghem ter sig subventionerna inte bara motiverade utan starkt önskvärda. Det gäller barn som har fysiska eller psykiska handikapp eller barn som kommer från illa fungerande hemmiljöer. För enförälderfamiljerna är en ordnad barntillsyn dessutom ett villkor för förvärvsarbete. I dessa fall kan man förmodligen hävda att den offentligt ordnade barntillsynen är ett led i en socialt utjämnande politik.

Men hur är det i övrigt?

Sannolikt varierar förhållandena kraftigt från kommun till kommun. I den undersökta kommunen gäller som huvudregel för inlagning till daghem eller familjedaghem kötiden. De tidigare nämnda barngrupperna utgör emellertid liksom även barn till landstingspersonal en prioriterad grupp, som har företrädesrätt till maximalt varannan plats i daghem eller familjedaghem.

Hur ser de sociala förhållandena ut för den grupp barn som inte kommer från enförälderfamiljer eller har psykiska, fysiska eller sociala handikapp? Det finns starka skäl att här misstänka en snedvridning till förmån för högre socialgrupper. Det viktigaste skälet härtill är att kvinnor med högre utbildning uppvisar en avsevärt högre förvärvsbenägenhet än andra kvinnor. Högre utbildning är i allmänhet liktydigt med god social ställning. Gjorda undersökningar tycks bekräfta riktigheten i dessa antaganden.

I en av kommunen gjord undersökning 1973 framgår t ex att av gruppen förskolebarn som fick sin tillsyn ordnad genom kommunalt daghem eller familjedaghem bodde drygt 37 procent av barnen i småhus, medan knappt 63 procent bodde i flerfamiljshus. Jämfört med hur den samlade gruppen förskolebarn bodde visar detta på en svag underrepresentation för gruppen småhusbarn. Emellertid finns det skäl att korrigera uppgifterna med hänsyn tagen till att gruppen barn med ensamstående föräldrar, som kan beräknas till ca 30 procent av den "placerade" gruppen, i hu-

vudsak bor i flerfamiljshus — uppskattningsvis i 85 procent av fallen.

Följaktligen förskjuter gruppen barn med ensamstående föräldrar proportionerna till flerfamiljshusens fördel. Om man därför vill studera förhållandena bortsett från gruppen barn med ensamstående föräldrar, visar det sig att andelen småhusboende barn inom den ”placerade” gruppen uppgår till drygt 48 procent, dvs klart över andelen småhusboende barn inom den samlade gruppen barn i förskoleåldern. Denna andel låg på uppskattningsvis 43 procent.

I samma undersökning studerades även boendeförhållanden för gruppen barn som stod i daghemskön. I denna grupp dominerade småhusboendet, 48 procent av barnen att jämföra med ca 43 procent småhusboende för hela gruppen förskolebarn.

I en annan och senare gjord undersökning, den tidigare nämnda fritids- och kulturvaneutredningen, undersöktes också boendeförhållanden för några hundra barn i förskoleåldern som hade plats på daghem och lekskolor. Nästan hälften visade sig bo i småhus jämfört med uppskattningsvis 44—45 procent av samtliga förskolebarn.

En av mig själv helt nyligen gjord undersökning om boendeförhållanden för en grupp barn med placering på daghem och familjedaghem inom en viss kommun del visade att barnen fördelades i grupper på ungefär 76 procent från småhus och 24 procent från flerfamiljshus. För samtliga förskolebarn inom kommunen är proportionerna ca 70—30.

Om man i de bägge sist refererade undersökningarna tog hänsyn till att gruppen barn med ensamstående föräldrar ger särskild tyngd åt flerfamiljshusboende, skulle snedvridningen markeras ytterligare. Det finns en klar tendens att den kommunala barn-tillsynen som den nu fungerar vidgar i stället för att minska sociala klyftor.

Den slutsatsen får ökad tyngd efter ett studium av inkomstförhållanden dels för föräldrar till barn på daghem, dels för föräldrar överhuvudtaget. En av kommunen genomförd undersökning av inkomstförhållandena för föräldrar till vart femte barn på dag-

hem visade att medianinkomsten, om man räknar bort gruppen barn vars föräldrar är ensamförsörjare i 1974 års löneläge, låg på ca 72 000 kronor per hushåll och år.

En korrekt jämförelse med den samlade gruppen föräldrar till barn i förskoleåldern försvåras av flera skäl, men med ledning av 1973 års statistik gällande gruppen inkomsttagare med barn under 18 år kan man räkna fram en ungefärlig medianinkomst 1974 för denna grupp uppgående till omkring 57 000 kronor per hushåll.

Redan här föreligger således en tydlig skillnad, som förmodligen skulle synas än tydligare om man tog hänsyn till det faktum att förvärvsintensiteten för kvinnor med barn *över* förskoleåldern förmodligen ligger över den för kvinnor med barn i förskoleåldern. Andelen inkomsttagare med dubbelarbetande föräldrar blir härigenom större och drar således upp medianinkomsten för föräldrar till barn under 18 år.

Den offentliga sektorn som jämlikhetsinstrument

I inledningen till denna uppsats uppgavs syftet vara att undersöka om den offentliga sektorns verksamhet är ett medel för jämlikhet. Vårt studium av vissa kommunala verksamheter pekar i en annan riktning. Den offentliga sektorn förminskar inte utan fördjupar i stället klyftorna mellan olika sociala grupper.

Kommunalskatten är som bekant proportionell och fungerar således inte som inkomstutjämnannde instrument. Även om en höginkomsttagare i och med sin högre inkomst betalar en högre summa i kommunalskatt än låginkomsttagaren kan man på goda grunder anta att det är pengar som snabbt återfås i form av tjänster.

Vårt undersökta område, fritids- och kulturell verksamhet samt barntillsyn, motsvarar ungefär 3 kronors kommunal utdebitering i Järfälla. Ett låginkomsthushåll med 35 000 kronor i årsinkomst betalar således en dryg tusenlapp i kommunal skatt till dessa verksamheter, medan höginkomsttagarhushållet med den dubbla årsinkomsten då betalar 2 100 kronor.

De största variationerna i utnyttjandegrad finns förmodligen

inom respektive grupper. Om vi emellertid i linje med vårt tidigare resonemang om sannolikheten för att låginkomsttagare utnyttjar kommunala tjänster antar att några mer betydande gentjänster inte förekommer men att motsatsen gäller för höginkomsttagarhushållet, kan vi se att det senare hushållets inbetalda skatt snabbt kan erhållas i retur. Det gäller om *något* av följande villkor är uppfyllda:

- någon i hushållet är högaktiv idrottsman i en inom- eller utomhusanläggning utom isbana, simhall, tennisanläggning
- någon är högaktiv ishockeyspelare under en *halv* säsong
- någon är högaktiv simmare samtidigt som ytterligare en person besöker simhallen ungefär en gång per vecka
- något av barnen har plats på daghem i *två månader*
- något av barnen har plats på familjedaghem i *fyra månader*
- något av barnen har plats på fritidshem i *fyra månader*
- hushållets medlemmar är intensiva utnyttjare av kulturella tjänster: boklån (vuxna och barn), studiecirkelverksamhet, teater, konserter etc

Om perspektivet dras ut över en längre tidsperiod kan det vara intressant att föreställa sig en familj som vid olika tillfällen använder tjänster så som beskrivningen nedan visar.

Till att börja med består familjen av två vuxna och två barn i förskoleåldern. Bägge föräldrarna förvärvsarbetar och har lyckats få plats för bägge barnen på daghem under en treårsperiod. Inkomsterna blir så stora att man har möjligheter att köpa småhus. Den kommunala och statliga subventionen via barntillsynen uppgår under denna period till sammanlagt 72000 kronor — en summa som förmodligen inte alltför mycket understiger den under samma period inbetalda sammanlagda skatten.

Barnen växer upp och blir flitiga deltagare i den kommunala fritidsverksamheten, då företrädesvis idrotten. Också föräldrarna är ovanligt aktiva. Så här skulle subventionerna kunna beskrivas under *ett* år:

Föräldrarna använder simhallen en gång per vecka och springer dessutom i skogen en gång per vecka	
Uppskattat stöd från kommunen	ca 1 400 kr/år
Ena barnet spelar ishockey regelbundet under vintersäsongen och är under resten av året högaktiv fotbollsspelare	
Uppskattat stöd	ca 5 000 kr/år
Det andra barnet är aktiv simmare	
Uppskattat stöd	ca 1 500 kr/år
	ca 7 900 kr/år

Om vi vidgar synfältet så att det omfattar den offentliga sektorns verksamhet i övrigt kan man visserligen se att en stor del av inkomstöverföringarna från stat och kommun till hushållen fungerar som utjämnande instrument, men det sker då inte som utjämnning mellan högre och lägre socialgrupper. I stället kan det vara utjämnning av standard mellan förvärvsarbetande befolkning och ej förvärvsarbetande (pensioner, arbetslöshetsunderstöd) eller utjämnning mellan grupper med olika försörjningsbörda (barnbidrag).

Inte heller samhällets omfattande livsmedelssubventioner kan ses som medel att minska klyftorna mellan olika sociala grupper. Livsmedlens andel i en hushållsbudget skiljer sig inte nämnvärt mellan hushåll med olika inkomster.

Också det sätt på vilket den nyligen genomförda tandvårdsreformen har fungerat pekar på svårigheterna att bedriva jämlikhetspolitik. Bristen på tandläkare har tydligen inneburit stora svårigheter för människor som tidigare inte haft någon "hustandläkare" att överhuvudtaget få vård. De som står utanför, i dominerande utsträckning personer med låga inkomster, har då ingen större glädje av att samhället betalar hälften av de kostnader som tandvårdspatienterna tidigare stod för själva.

I stort sett återstår som utjämningsinstrument i den egentliga bemärkelsen socialhjälp samt bostadstillägg. De sistnämnda transfereringarna motsvarar ungefär 4 procent av den undersökta kommunens nettokostnader.

Hur förhåller det sig då med den utjämnande effekten av andra

offentliga tjänster, bortsett från de som redan studerats? Några exempel:

Allmän förvaltning. Föreligger någon tendens är den förmodligen till höginkomsttagarnas fördel. Hypotesen är då att höginkomsttagaren själv eller dennes verksamhet belastar förvaltningen mer än låginkomsttagarens.

Utbildningsväsen. Tendensen är tämligen klart till höginkomsttagarens fördel, särskilt vad gäller högre utbildning.

Sjukvård. Här föreligger knappast någon tendens.

Hälsa- och miljövård. Här föreligger knappast någon tendens.

Mark- och fastighetsförvaltning, byggnadsplanering, gator, vägar etc. Tendensen är osäker men höginkomsttagaren kan förmodas utnyttja en större del av dessa tjänster genom att t ex bebo enfamiljshus, som kräver mer av offentliga myndigheter ifråga om planering, vägar, vatten och avlopp. Vägar kan antas utnyttjas i större utsträckning av högre socialgrupper med hänsyn tagen till det större bilinnehavet.

Man kan konstatera att även om den offentliga sektorns verksamhet i några fall (vissa inkomstöverföringar, skolväsen, sjukvård etc) ger ett grundläggande skydd för *alla*, inklusive socialt utsatta grupper i samhället, är avståndet därifrån långt till en verklig minskning av klyftan mellan olika sociala grupper.

Varför blev det så? En stor del av förklaringen återfinns i bristen på vettig planering. Avgörande för den offentliga verksamhetens utformning har förmodligen varit någon eller några av följande faktorer:

- En redan etablerad verksamhet inskränks praktiskt taget aldrig
- Andra kommuners verksamhet utgör ett föredöme
- Allmänna sociala problem som nedbusning och ungdomskriminalitet ligger bakom vissa aktiviteter
- Påtryckningar från etablerade intresseorganisationer, t ex idrottsföreningar eller andra sammanslutningar

Dessa "beslutskriterier" gör att beslutfattarna sällan eller aldrig ställt sig frågor som t ex om den pågående eller föreslagna verk-

samheten är rimlig med tanke på vilka som tillgodogör sig dess resultat eller om den pågående eller föreslagna verksamheten är rimlig med hänsyn till alternativa verksamheter och kostnaden per prestation.

Några förslag

Det är på tiden att politikerna och andra beslutfattare inför kommande budgetarbete bedriver långtgående självkritik och prövar det rimliga i nya verksamheter eller fortsättning av gamla genom att ställa sig ungefär följande frågor:

- Vilka verksamheter är allmänt värdefulla och vilka är det inte?
- Vilka verksamheter förutsätter ett offentligt engagemang för att överhuvudtaget komma till stånd?
- Vilka grupper av medborgare kan väntas ta del av den aktuella verksamheten?
- Hur stor är kostnaden per prestation i den aktuella verksamheten jämfört med andra?
- I vilken form skall kommunen engagera sig? Allmänt planarbete och stöd i form av råd och anvisningar eller ekonomiskt engagemang och i så fall i vilken form — borgensförbindelse för privat sammanslutning, lån och/eller skattefinansiering, eventuell avgiftstäckning.

Om dessa frågeställningar legat bakom beslutfattandet i väsentligt större utsträckning än som varit fallet hittills, borde den offentliga sektorns verksamhet ha sett annorlunda ut. Även om man nu får kompromissa mellan olika principer för att göra det bästa av det man har, gäller det att studera nyttillkommande verksamheter desto noggrannare. Att ovanstående frågor är väl tillämpliga framgår av den avslutande exkursen, som belyser typiska drag i den offentliga sektorns hittillsvarande utbyggnad illustrerade av en bestämd fråga.

Exkurs om samhället och fritidsbåtarna

Omfattningen av fritidsbåtsverksamheten och behovet av samhälls-åtgärder i samband därmed har utretts av en statlig fritidsbåtsutredning, som nu remissbehandlas. I utredningen föreslås en rad åtgärder som sammantagna innebär en ökad subventionering av fritidsbåtsverksamheten, särskilt genom kraftigt höjda bidrag för byggandet av hamnar. Vad motiverar då en sådan ytterligare subventionering?

Är det möjligen så att fritidsbåtsverksamheten är värdefullare för samhället än andra fritidsintressen, som nu inte subventioneras? Det är svårt att svara på den frågan utan en ordentlig granskning av alternativa verksamheter, och någon sådan jämförelse är inte gjord.

Är ytterligare subventionering socialt motiverad? När den socialt utsatta grupper?

Verkligheten är ju tämligen väl känd. Ägandet av fritidsbåtar är kraftigt koncentrerat till höginkomsttagare. Den tidigare nämnda undersökningen om Järfällabornas fritids- och kulturvanor visar att endast en femtedel av hushållen äger *eller* disponerar fritidsbåt och att dessutom detta innehav nästan genomgående samvarierar med boende i enfamiljshus, ägande av bil och/eller fritidshus. Andra undersökningar visar samma sak.

Utredningen hävdar nu att åtgärderna skulle minska hamnavgifterna och därmed göra det lättare också för låginkomsttagare att inneha fritidsbåt.

Naturligtvis finns också en och annan låginkomsttagare i gruppen fritidsbåtsinnehavare, men det förefaller vara ett onödigt kostsamt sätt att stödja dem genom att subventionera alla. Situationen kan jämföras med den som skulle uppstå om någon utredning föreslog en minskning av beskattningen för utpräglade lyxvillor för att göra det lättare också för låginkomsttagare att bo där. Även om man kan konstruera en stödform för de låginkomsttagare som disponerar båt kan man fråga sig varför fritidsverksamheten för just denna grupp bland låginkomsttagarna skall få ett särskilt stöd.

Förslaget från fritidsbåtsutredningen är typiskt för många andra

subventioneringar från samhällets sida. Beslutfattarna har inte frågat sig vilken alternativ användning stödet skulle kunna ha och har också förbisett vilka grupper som tillgodogör sig stödet. Utredningens förslag skulle egentligen bara kunna motiveras med att samhällets subventioner inte heller nu förefaller rimliga — varför är det då fritidsbåtsverksamheten som skall drabbas? Men om man någon gång vill åstadkomma rejäla förändringar så . . .

8 Det offentliga som företagare

ROGER HENNING

Offentlig förvaltning kan definieras som förvaltning underställd av folket i val utsedda beslutande församlingar.¹ Man kan se den offentliga förvaltningen som bestående av tre komponenter: den egentliga byråkratin, serviceverksamheten och affärsverksamheten. I denna uppsats skall den offentliga affärsverksamheten behandlas.

Den offentliga företagsamheten kan vara kommunal eller statlig. Både de kommunala (landstings- och primärkommunala) och statliga företagen har under senare år tilldragit sig ett stort intresse i den politiska och ekonomiska debatten. På den kommunala sidan har framförallt insynsproblemen diskuterats — allmänhetens och förtroendemännens möjligheter till insyn och kontroll. På den statliga sidan har både expansionen och skötseln av företagen debatterats. Därvid har uppmärksamheten framförallt koncentrerats på Statsföretag AB:s mål, organisation och effektivitet.

Företagande i offentlig regi innebär en rad problem av principiellt intresse. Hur skall företagen styras och kontrolleras av de politiskt ansvariga? Hur bör kraven på insyn tillgodoses? Råder konkurrens på lika villkor mellan offentliga, kooperativa och privata företag och bör dylik konkurrens råda? En genomgång och analys av de problem som uppkommer vid offentligt företagande skulle spränga ramen för denna uppsats. Avsikten är i stället att granska utvecklingen på den offentliga företagsamhetens område och att analysera syftet med offentligägda företag. Jag kommer att lägga tonvikten vid Statsföretagskoncernen, men jag skall också kortfattat behandla utvecklingen vad gäller annan statlig företagsamhet samt den kommunala affärsverksamheten.

¹ Molin, B — Månsson, L — Strömberg, L, *Offentlig förvaltning. Stats- och kommunalförvaltningens struktur och funktioner*, Stockholm 1969 s 14.

I det följande ställer jag fyra villkor för att affärsverksamhet/företagsamhet skall betecknas som offentlig:

1. Verksamheten skall vara helt ägd av det offentliga, eller det offentliga skall ha ett avgörande inflytande över verksamheten om ägandet är partiellt. Beträffande aktiebolag skall staten eller kommunen äga 50 procent eller mer av aktiekapitalet.
2. Huvuduppgiften skall vara att producera varor och tjänster som utbjuds till allmänheten.
3. Full kostnadstäckning skall eftersträvas.
4. Verksamheten får inte, eller endast i ringa utsträckning, innebära offentlig myndighetsutövning.

De offentliga företagens omfattning och expansion

De kommunägda företagen uppgår till ca 1 300. 948 av de 1 286 företagen som fanns den 1 januari 1974 arbetar med "fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning" (K-planens huvudtitel 2). Det närmast största verksamhetsområdet är "hamnar, kommunikationer och näringsliv" (huvudtitel 4) med 148 företag. 122 företag, varav 98 elverk, är sysselsatta med "industriell verksamhet" (huvudtitel 5).

De kommunägda företagen drivs i olika former. Den 1 januari 1974 drevs 57 procent av företag ägda av borgerliga primärkommuner i aktiebolagsform, 38 procent i form av stiftelser. 5 procent drevs i annan juridisk form.¹

Antalet kommunägda företag har inte vuxit under senare år. Av tabell 8:1 framgår att det steg fram till och med 1970 och att det därefter sjunkit. I tabellen redovisas samtliga borgerliga primärkommuner, medan landsting, kommunalförbund och församlingar inte ingår, eftersom dessa kommuntyper endast i ringa omfattning äger företag.

¹ *Statistiska meddelanden N 1974:16*. Vid sidan av dessa kommunägda företag finns de kommunala affärsverken. De är offentligrättsliga subjekt och de offentligrättsliga reglerna gäller. Deras verksamhet är hårdare reglerad än de statliga affärsverkens. De kommunala affärsverkens betydelse ökar inte, och jag utelämnar dem här.

Tabell 8:1. Antal företag ägda av borgerliga primärkommuner
1961—1974

År	Antal företag
1961	677 ^a
1.1 1966	1 215
1.1 1968	1 272
1.1 1970	1 382
1.6 1971	1 275
1.1 1973	1 309
1.1 1974	1 286

^a) I siffran ingår även företag som startats 1962 och 1963.

Källa: SOU 1965: 40 *Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet*; Statistiska meddelanden N 1973: 22, N 1974: 16

Det är emellertid inte säkert att tabellen ger en rättvis bild av de verkliga förhållandena. Under perioden 1966—74 sjönk antalet kommuner från 995 till 278. Kommunblocksreformen innebar att man i många fall slog samman kommunägda företag. Antalet sjönk efter reformens fullföljande den 1 januari 1971 och 1974. 60 procent av de företag som föll bort mellan inventeringarna 1 januari 1973 och 1 januari 1974 hade fusionerats med annat kommunalt bolag.¹ Utan kommunsammanslagningarna skulle företagen idag ha varit betydligt fler.

Betraktar man antalet anställda i de kommunägda företagen får man emellertid samma bild av utvecklingen. Här föreligger uppgifter från undersökningar per den 1 januari 1966, 1 januari 1970, 1 juni 1971 och 1 januari 1973. Vid ingången av 1966 var ca 22 000 personer anställda i kommunföretagen. Undersökningen fyra år senare visade att ca 28 000 personer var anställda i företagen. De båda senare inventeringarna visade att antalet anställda var konstant ca 28 000.² Den kommunala affärsverksamheten ex-

¹ Ibid.

² Opublicerade uppgifter framtagna av Statistiska Centralbyrån för utredningen om den kommunala demokratin.

panderade alltså under 1960-talets sista år, men därefter har sektorns storlek inte förändrats.

Man kan peka på två orsaker till expansionen under 1960-talet. För det första är aktiebolaget och stiftelsen en effektiv och rationell verksamhetsform. För det andra bidrog den kraftiga satsningen på bostadsbyggandet till det ökade antalet bostadsföretag. En mycket hög andel av företagen ligger ju inom verksamhetsområdet fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning.

Den statliga företagsamheten har däremot genomgått en kraftig expansion under senare år. Av tabell 8:2 framgår att en expansion av verksamheten följde på socialdemokratis näringspolitiska offensiv under 1960-talets sista år. Det gäller såväl omsättning (fakturerad försäljning) som antal anställda. Men av tabellen framgår också att expansionen i hög grad var koncentrerad till aktiebolagen. Affärsverken ökade inte antalet anställda och omsättningen steg inte i samma utsträckning som för aktiebolagen. Även om ökningen är markant i absoluta tal, är den marginell om man betraktar relationen statligt och privat företagande. Den statliga affärsverksamheten utgör oförändrat 5—6 procent av näringslivet.

Tabell 8:2. *Den statliga företagsamhetens (exkl kreditinstituten) omsättning och antal anställda 1964—1973*

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Omsättning (miljarder kr)										
affärsverk	5,9	6,7	7,2	7,7	8,5	9,1	10,0	10,2	11,2	14,3
aktiebolag	6,2	6,6	6,9	7,2	7,6	8,5	9,7	11,9	13,2	15,0
Antal anställda (1000-tal)										
affärsverk	155	149	147	153	151	150	149	151	153	151
aktiebolag	43	41	40	44	43	44	51	62	62	65

Källa: Statliga företag resp år

Under perioden 1968—70 hade riksdagen att ta ställning till en rad förslag, som innebar ökat statligt inflytande över näringslivet. Många av de viktigaste förslagen innebar ett vidgat statligt ägande. Staten köpte en del privata företag, och bland dem kan nämnas AB Kabi, Rationell Planering AB och verktygsmaskinrörelsen hos Köpings Mekaniska Verkstads AB. Det kraftigaste tillskottet åstadkoms emellertid genom att staten etablerade nya företag. Under perioden startades bl a AB Allmänna Förlaget, AB Asea-Atom, Statskonsult AB, Svenska Utvecklings AB, Svenska Industrierablingsaktiebolaget och Uddcomb Sweden AB. Till detta kommer förstatligandet av apoteken och därmed inrättandet av Apoteksbolaget AB, vilket beslutades av 1970 års riksdag. Denna expansion innebar dels ett ökat antal statliga företag med monopolrättigheter eller mera direkt monopolställning, dels ett höjt antal konkurrensföretag.

Näringspolitiken och de statliga företagen

Den offentliga företagsamheten, såväl statlig som kommunal, har sålunda expanderat kraftigt sedan början av 1960-talet. Jag har redan berört orsakerna till den kommunala företagsamhetens tillväxt. Närmast skall omständigheterna kring den statliga företagssektorns expansion behandlas. Jag beskriver först bakgrunden till den näringspolitiska offensiven — och därmed också till den aktiva statliga företagspolitiken — för att sedan analysera motive-ringarna, motiven och målen för de enskilda företagen i Statsföretagsgruppen. Jag vill på detta sätt ge en bild av statsmakternas syfte med statliga företag, samtidigt som jag sätter in de statliga företagsengagemangen i deras näringspolitiska sammanhang.

De företag som behandlas är konkurrensföretag — företag som konkurrerar med privata företag ”på lika villkor” — och därmed de som prioriterades under den näringspolitiska offensiven. Företag med monopolrättigheter är av avsevärt mindre intresse när man vill analysera syftet med statliga företag; motiveringarna, motiven och målen är lätt fastställbara vad gäller monopolföre-

tagen. De har bildats för att handha en speciell uppgift. Det gäller t ex Apoteksbolaget AB, AB Atomenergi, AB ID-kort, Oljeprospektering AB, AB Svensk Bilprovning, Svenska Rymd AB, Systembolaget AB, Tidningstjänst AB, AB Tiptjänst, AB Vin- & Spritcentralen och Östgas AB.

De socialdemokratiska partikongresserna 1967 och 1968 blev inledningen till den näringspolitiska offensiven. På de två partikongresserna dominerade de näringspolitiska frågorna. Orsaken till denna offensiv kan spåras till socialdemokratin nederlag i 1966 års val. Men bakgrunden var inte endast en önskan att vända nederlag i seger. Den svenska ekonomin hade vid 1960-talets mitt drabbats av strukturella svårigheter som krävde motåtgärder från statsmakternas sida. Det gällde att ta itu med de sjunkande industriinvesteringarna, företagens stigande behov av kapital, den strukturella arbetslösheten etc.

Om man betraktar hur socialdemokratin definierade näringspolitikens mål under denna period, får man bilden av ett kluvet parti. Dels ser man att det först och främst gällde att effektivisera kapitalismen, att stärka näringslivets konkurrenskraft — målet är att strukturrationalisera. Dels sades näringspolitikens mål vara att motverka de olägenheter som följer i strukturuomvandlingens spår — att motarbeta strukturrationaliseringarnas negativa följder. De näringspolitiska urkunderna ger stöd för båda tolkningarna, men den senare dominerar klart.¹

För att skapa effektiva näringspolitiska medel skulle, enligt en proposition 1969, den socialdemokratiska näringspolitiken inriktas på fyra huvudområden: att trygga företagens kapitalförsörjning, att förbättra och förstärka samhällets ekonomiska planeringsresurser, att stimulera den tekniska forskningen och utvecklingen samt att driva en aktiv statlig företagspolitik.² Val av mål avgör ju val av medel, och medlen är därför knutna till olika mål. Medan medlen på det första området är direkt knutna till strukturrationaliseringsmålet, har de statliga företagen ofta kommit att be-

¹ Jfr DN 1.12.1974; Tiden 1967:9 s 580; de näringspolitiska rapporterna till SAP:s partikongresser 1967, 1968 och 1972.

² Prop 1969:121 s 30.

traktras som sysselsättningspolitiska instrument. Under offensiven koncentrerades en stor del av intresset till de statliga företagen.

För det första skedde, som nämnts, en kraftig expansion av statsföretagsamheten. En rad regeringsförslag som behandlade statsföretagen lades på riksdagens bord under perioden 1968—72. Av tabell 8: 3 framgår att höjdpunkten nåddes åren 1968—69, var-
 efter antalet regeringsförslag sjönk.¹

*Tabell 8: 3. Statlig företagsamhet i riksdagen 1965—1974. Antal pro-
 positioner*

1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
3	3	3	12	13	7	7	8	7	7

Källa: Riksdagstrycket resp år.

För det andra gjordes genomgripande organisatoriska förändringar med konsekvenser för de statliga företagen. Den 1 januari 1969 överflyttades de flesta statliga företag till det nybildade industri-
 departementet och ett år senare inrättades Statsföretag AB. Moti-
 veringen för bildandet av Statsföretag var i stort densamma som
 vid skapandet av industridepartementet. Genom de två organisa-
 toriska reformerna skulle man skapa bättre förutsättningar för en
 successiv effektivisering av den statliga företagssektorn. Både för-
 valtningsbolaget och departementet skulle bli effektiva instrument
 för att förverkliga den socialdemokratiska näringspolitiken. Båda
 reformerna måste ses som centrala delar i socialdemokratins nä-
 ringspolitiska offensiv.

Bakgrunden till den näringspolitiska offensiven — behovet av
 ideologisk förnyelse och de strukturella förändringarna i ekono-
 min — har berörts ovan. Den aktiva statliga företagspolitiken bör
 ses i detta näringspolitiska sammanhang, men motiven och moti-

¹ I samtliga fall har alla propositioner medräknats som rör statlig företag-
 samhet. Affärsverkens verksamhet har dock lämnats utanför. Statsverks-
 propositionen har emellertid inte undersökts varför anslagen till bl a
 AB Atomenergi har utelämnats. AB Atomenergi har fortlöpande fått bi-
 drag i statsverkspropositionen.

veringarna vid de enskilda företagens tillkomst ger mera direkt orsakerna till expansionen av den statliga företagssektorn. Återstoden av denna uppsats skall därför ägnas en analys av statsmakternas syfte med statliga företag. Därvid skall vi, som nämnts, inrikta oss på Statsföretagskoncernen.

Jag börjar med att redovisa en granskning av *motiveringarna* vid de enskilda företagens tillkomst. Därefter försöker jag uttala mig om *motiven*. Slutligen behandlas företagens *mål*. Motiven och motiveringarna ger skälen för företagens grundande, medan målen alltså gäller riktlinjer för den fortsatta verksamheten.

Statsföretag AB — motiveringar, motiv, mål

Till den statliga affärsverksamheten hör allt statligt företagande, inklusive affärsverken och kreditinstituten. Statsföretagskoncernen utgör en mycket begränsad del av den totala statsföretagsamheten. De sju affärsverken samt de till dem hörande dotterbolagen ligger utanför Statsföretag. Detsamma gäller samtliga kreditinstitut och de drygt 30 aktiebolag som sorterar direkt under ett departement. Vid bildandet av Statsföretag placerades 22 företag under förvaltningsbolaget. Sedan dess har antalet företag i koncernen stigit till ca 30. Under bolaget samlades de flesta statliga konkurrensföretag, och de företag som hade någon form av konkurrensförmån placerades utanför. I Statsföretagsgruppen är det idag bara Allmänna Bevaknings AB som har en sådan förmån.¹

Av totalt omkring 220000 anställda i den statliga företagssektorn är ca 37000 sysselsatta inom Statsföretagsgruppen. Statsföretag hade 1973 en total fakturerad försäljning på 5,6 miljarder.² För att ge perspektiv på företaget kan nämnas, att det samma år låg på sjätte plats på omsättningslistan över svenska företag och överträffades av KF, ICA-gruppen, Volvo, Johnson-koncernen och SKF.³

¹ För en utförligare behandling av detta se Henning, R, *Staten som företagare. En studie av Statsföretag AB:s mål, organisation och effektivitet* Stockholm 1974 kap IV.

² Statsföretag AB, årsredovisning 1973.

³ Veckans affärer 1974:26.

Motiveringarna för inrättandet av statliga företag har förändrats över tiden.¹ I tabell 8:4 har de 32 företagen grupperats efter statsmakternas motiv/motivering för engagemangen.² Utgångspunkten har varit de återopade motiveringarna i departementschefens yttrande i propositionen och inte de verkliga motiven, som man ju endast kan gissa sig till men aldrig med bestämdhet fastställa. Som regel samverkade en rad motiv vid engagemangen, och i propositionerna finner man ofta flera motiveringar angivna; till bilden hör att regeringen i sin argumentation har intresse av att ange en rad argument för att övertyga om engagemangets vikt. I företagsgrupperingen har hänsyn tagits endast till den återopade *huvudmotiveringen*. Helt objektiv kan en sådan gruppering inte bli. Emellertid uppstod endast i enstaka fall svårigheter att gruppera företagen på detta sätt. I de fall ingen officiell motivering finns att undersöka, eftersom företaget inte vid bildandet eller förvärvet var föremål för riksdagsbehandling, har jag försökt fastställa huvudmotivet för engagemanget och placera företaget efter detta.

Det centrala målet för varje privat företag är att uppnå ett godtagbart företagsekonomiskt resultat, eftersom ett sådant är nödvändigt för att företaget skall kunna förverkliga övriga mål. Den offentliga förvaltningens, alltså departementens, ämbetsverkens och övriga statliga och kommunala myndigheters mål, torde därvidlag skilja sig från de privata företagens. De uppgifter som faller på stat och kommun är av mångahanda slag, och förvaltningens olika enheter karakteriseras av skiftande mål, som sällan är av företagsspecifik karaktär. Vid produktion av varor och tjänster spelar relationen mellan kostnader och intäkter därmed mindre roll för den offentliga förvaltningen än för den privata företagsamheten, som är beroende av vinst för att trygga sin fortsatta existens.

¹ Se vidare Henning, R, a a.

² I klassificeringen ingår de dotterbolag som den 31 december 1972 sorterade under Statsföretag samt de under 1971 och 1972 avvecklade företagen Devac AB, Rationell Planering AB och Svenska Utvecklings AB.

Tabell 8:4. Statsföretags dotterbolag grupperade efter motivet/motiveringen för förvärvet eller bildandet samt tidpunkten för beslutet om engagemang

Grupp I (allmänpolitisk motivering)		Grupp II (andra motiveringar)	
LKAB	1907	Kalmar Verkstad	1938
Tobaksbolaget	1914	Statsgruvor	1950
Lagerhus	1935	Bevakningsbolaget	1964
NJA	1939	BS Konsult	1965
Torvförädling	1939	Sonab	1966
Skifferoljebolaget	1940	Devac	1967
ASSI	1941	Allmänna Förlaget	1968
Ceaverken	1943	Utvecklingsbolaget	1968
Restaurangbolaget	1945	Kabi	1969
Oljetransit	1956	Linson Instrument	1969
Karlskronavarvet	1960	Rationell Planering	1969
Reproduktionsbolaget	1961	SID	1969
Uddevallavarvet	1963	SMT Machine Company	1969
Svetab	1968	Uddcomb	1969
Stigtex	1970	Nyckelhus	1970
Staros	1971		
Vilhelmina Plast	1971		

Förvaltningens uppgift är att tillgodose *allmänpolitiska* krav, medan de privata företagens mål i högre grad måste vara *företagsspecifika*. Medan vinstmaximering är ett företagsspecifikt mål, är det sysselsättningsskapande målet ett bra exempel på ett socialt, ett allmänpolitiskt mål. En tudelning av detta slag är, som vi kommer att se nedan, användbar vid en analys av statsföretagens mål.

De allmänpolitiska målen tillgodoser politiska, kvalitativa anspråk från intressenterna, medan de företagsspecifika tillgodoser ekonomiska, kvantitativa krav. Det vanligaste företagsspecifika målet är givetvis vinstmaximering eller "lönsamhet". Även om man med lönsamhet oftast avser vinstmaximering måste man skilja mellan olika grader av lönsamhet. Man torde kunna se de allmänpolitiska och företagsspecifika målen som två ändpunkter på

ett kontinuum. Analogt härmed har jag använt begreppen "allmänpolitiska" och "företagsspecifika" motiv/motiveringar vid den klassificering av företagen som redovisas i tabell 8:4.

Min önskan var att identifiera de företag som startades på klara allmänpolitiska grunder. Vanligen kan man beteckna samtliga de i departementschefens skrivning anförda motiveringarna som allmänpolitiska. Emellertid måste man, som jag ser det, tala om grader av allmänpolitiska motiv/motiveringar. Medan ett engagemang med företagsspecifika motiv sker på företagsekonomiska grunder, tillgodoser de politiska motiven sociala krav, behov eller önskemål. I klassificeringen använder jag begreppet *allmänpolitiska motiv/motiveringar* för tre typer av motiv/motiveringar. För det första används det när en administrativ motivering anförts. Med detta menas att departementschefen i sin motivering hävdar, att en redan befintlig statlig verksamhet kommer att effektiviseras om verksamheten framdeles drivs i aktiebolagsform. Här måste det röra sig om en ombildning av en befintlig verksamhet, utan att en betydande utökning av verksamheten äger rum som en direkt följd av bolagsbildningen. Det andra fallet är när regeringen hävdar att statens engagemang är en förutsättning för att regeringens allmänna politik på ett område skall kunna förverkligas. Här är det i första hand den sysselsättningspolitiska motiveringen som åsyftas, men flera andra är tänkbara. För det tredje betecknas beredskapsmotiveringarna som allmänpolitiska. De företag som tillkommit under åberopande av en allmänpolitisk huvudmotivering enligt någon av dessa tre typer har särskiljts från övriga och placerats i grupp I.

Två faktorer bidrar till att just dessa tre typer av motiveringar benämns allmänpolitiska. Gemensamt för de engagemang där dessa motiveringar åberopades är för det första att etableringen klart uttalat inte ägde rum på företagsspecifika grunder, varför något privat alternativ inte existerade. Företagen skulle inte ha överlevt eller inrättats utan statlig medverkan; det privata näringslivet saknade vilja och ofta också möjligheter att ingripa. För det andra ålades företagen i dessa fall oftast speciella samhällsuppgifter — med eller utan kompensation — som privata företag inte skulle

ha åtagit sig utan ersättning. Engagemangen ägde med andra ord inte rum på kommersiell basis.

Övriga företag har placerats i grupp II. I denna grupp finner vi därför de företag där någon motivering för engagemanget inte gavs, där andra allmänpolitiska motiveringar än de ovan behandlade anfördes eller där motiveringen för etableringen måste betecknas som *företagsspecifik*.

Grupperna skiljer sig bl a med avseende på företagens ålder och regeringens sammansättning vid propositionens avlämnande. Företagen i grupp I är betydligt äldre än de i grupp II. "Medelåldern" var den 31 december 1974 30 respektive 7 år.¹ Samtliga företag i grupp II startades eller förvärvades under socialdemokratiskt ledda regeringar. I samtliga fall utom ett rörde det sig om enparti-regeringar; Kalmar Verkstad förvärvades under 1930-talets koalitionsregering mellan socialdemokraterna och bondeförbundet. Däremot har en majoritet av företagen i grupp I etablerats av regeringar med borgerligt inslag. Under andra världskrigets samlingsregering tillkom Skifferoljebolaget, ASSI, Ceaverken och Restaurangbolaget. Oljetransit bildades under 50-talets koalitionsregering, NJA och Torvförädling under 30-talets motsvarighet. LKAB förvärvades under en högerregering, Tobaksbolaget under Hammarskjölds "kungaministär".

En i den svenska debatten vanlig föreställning är att en betydande del av de statliga företagen har tillkommit för att skapa arbetstillfällen. Det är emellertid endast sex företag i Statsföretagsgruppen som motiverats med ett sysselsättningspolitiskt argument: Karlskronavarvet, Uddevallavarvet, Svetab, Stigtex, Staros och Vilhelmina Plast.

Det hävdas ofta att många statliga företag har skapats genom att staten för att trygga sysselsättningen har övertagit privata företag vilkas existens varit hotad. Det har påståtts speciellt om Statsföretags dotterbolag. Detta är inte riktigt. Endast några enstaka företag har tillkommit på detta sätt. Uddevallavarvet och Stigtex förvärvades, som just nämnts, från det privata näringslivet för att

¹ Avser medianen.

trygga sysselsättningen i Uddevalla och Stigen. Vid sidan av dessa båda företag kan delar av verksamheten i två andra företag — ASSI och Svetab — härledas ur privat företagsamhet, som övertagits för att garantera fortsatt produktion i ett nedläggningshotat företag.

Vid sidan av dessa engagemang har staten under de senaste åren av sysselsättningspolitiska motiv engagerat sig i två företag. Våren 1974 beslutade riksdagen om förvärv av 9,5 procent av aktierna i AB Götaverken genom omvandling av ett tidigare lån. Aktieposten överläts på Statsföretag. Det andra engagemanget — vid detta berördes inte Statsföretag — ägde rum i oktober 1973, när en uppgörelse träffades mellan staten och Eiser Invest AB om etablering av tre fabriker i Gällivare, Kramfors och Sollefteå. Staten förvärvade enligt överenskommelsen 50 procent av aktierna i AB Eiser.

Sammanfattningsvis synes en förskjutning mot mer affärsmässiga engagemang ha ägt rum. Resultaten visar att staten i allt högre grad blivit en med privata arbetsgivare jämställd partner och därmed en arbetsgivare, som endast engagerar sig i affärsmässigt välgrundade projekt. Det är i stort endast beträffande de äldre företagen som huvudmotiveringen kan benämnas allmänpolitisk.¹

Ovan har de i propositionerna framförda motiveringarna redovisats. I några fall fanns emellertid inte någon proposition att undersöka, eftersom företaget vid tillkomsten inte var föremål för riksdagsbehandling. I dessa fall studerades omständigheterna kring bildandet eller förvärvet för att ge en bild av motivet. Man kan emellertid inte utgå från att den anförda motiveringen i övriga fall överensstämmer med det verkliga motivet. Att fastställa regeringens motiv i varje enskilt fall är mycket svårt, och jag skall här heller inte gå in på detta. Men hur förhåller sig socialistiska motiv till indelningen?

Med socialistiska motiv/motiveringar avser jag argument som

¹ Beträffande Stigtex, Staros och Vilhelmina Plast erhöll man ersättning för de sysselsättningspolitiska merkostnaderna. Ur Statsföretags synvinkel skedde engagemangen på företagsekonomiska grunder.

gör gällande att det finns ett egenvärde i att företaget drivs i statlig regi, eller argument som går ut på att de statliga företagen har speciella möjligheter att tillgodose olika ändamål bättre än privata företag. Det rent företagsspecifika motivet torde alltid vara inspirerat av socialism. Men även det allmänpolitiska motivet kan vara socialistiskt inspirerat, även om det inte direkt framgår av argumenteringen. Det kommunistiska kravet på statliga basindustrier för att lösa sysselsättningsproblem i glesbygderna kan anges som exempel. I vad mån kan det anses troligt att socialistiska motiv bidrog till att staten engagerade sig i företagen?

Endast i ett fall föll motiveringen inom definitionens ram (Kabi). Med utgångspunkt från detta skulle socialistiska värderingar inte ha varit pådrivande vid engagemangen. Men frågan är om det verkligen förhåller sig så. Tretton av företagen i Statsföretagsgruppen tillkom i samband med eller efter den näringspolitiska offensiven, men endast i ett fall har jag alltså betecknat motivet/motiveringen som socialistisk. I stället hade engagemangen karaktär av "brandkårsuttryckningar"; i varje enskilt fall dikterade speciella sakskal engagemanget. Det torde emellertid kunna antas, att den faktiska expansionen under 1960-talets sista år åtminstone till viss del hade socialistiska motiv. På de socialdemokratiska partikongresserna 1967 och 1968 rådde starka stämningar för en satsning på statligt ägande i näringslivet. En utebliven satsning från regeringens sida skulle ha inneburit ett svek mot dessa krav. Att socialistiska motiveringar inte framfördes är taktiskt betingat. Det ligger i den socialdemokratiska regeringens intresse att ange sakskal, som kan tänkas få ett brett stöd i riksdagen.

Det torde alltså knappast råda tvivel om att socialistiska motiv spelade in under den näringspolitiska offensiven. För detta talar också att så få motiveringar under dessa år har kunnat betecknas som allmänpolitiska. Socialistiska värderingar kan vara pådrivande vid allmänpolitiska engagemang men är en förutsättning för att företagsspecifika engagemang skall komma till stånd, eftersom endast en socialistisk regering engagerar sig på renodlat företags-ekonomisk basis och ser ett värde däri.

Jag övergår nu till de statliga företagens mål men begränsar analysen till Statsföretag.¹ Målet, såsom det formulerades i propositionen, är av stort principiellt intresse. Propositionens författare, dåvarande industriministern Krister Wickman, angav ett mål för bolaget som starkt har kritiserats — en målangivelse som har färgat den borgerliga oppositionens attityd till Statsföretag. Statsföretag skall enligt propositionen "under krav på lönsamhet uppnå största möjliga expansion".² Vid sidan av detta övergripande mål anges att statsföretagen skall ha "ett särskilt ansvar att ta hänsyn till samhällsintresset vid val mellan olika produktions- och lokaliseringsoptioner".³ Det framgår emellertid samtidigt, att man inte skall engagera sig i projekt av lokaliserings- eller arbetsmarknadspolitiska skäl utan att få särskilt bidrag från statskassan för de ökade kostnader som samhällsuppgifterna drar. "Målen och villkoren för deras verksamhet får inte innebära sådana inskränkningar i deras rörelsefrihet att de placeras i ett underläge i förhållande till privata företag."⁴ Vid sidan av de ekonomiska skall också för samtliga företag gälla målen att nå allt större arbetstillfredsställelse för de anställda och fördjupad företagsdemokrati.⁵ Men inte heller åtgärder i anslutning till dessa får påverka lönsamheten i negativ riktning. Även om propositionen sålunda diskuterade förvaltningsbolagets mål utförligt, måste målbeskrivningen betecknas som ytterligt vag.

Målformuleringen för Statsföretag har tolkats på många olika sätt. Man kan peka på främst två oklarheter. För det första måste man fråga sig vad innebörden är i begreppet "lönsamhet". Som nämnts avser man med lönsamhet ofta vinstmaximering. Men som vi skall se här säger uttrycket som sådant inget om relationen mellan vinstmaximering och allmänpolitiska mål. Applicerat på Statsföretag finns det utrymme för åtminstone sex tolkningar av begreppet.

1. Varje enskilt företag inom koncernen skall uppnå så tillfreds-

¹ För en utförlig behandling av målproblemen se Henning, R, a a.

² Prop 1969:121 s 34.

³ Ibid s 35.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

ställande rörelseresultat att det kan ge ägarkapitalet en avkastning som är större än den avkastning som alternativa placeringar kan ge.

2. Varje enskilt företag inom koncernen skall redovisa vinst. Som helhet skall koncernen få möjlighet att genom vinstutdelningar satsa på expansion av företag som bedöms lönsamma. Allmänpolitiska krav förverkligas endast under förutsättning att de inte inverkar negativt på vinstutvecklingen.
 3. Koncernen som helhet skall redovisa vinst. Enskilda företag kan tillåtas vara förlustbringande. Allmänpolitiska krav förverkligas endast under förutsättning att de inte inverkar negativt på vinstutvecklingen.
 4. Koncernen skall under uppfyllande av kravet under punkt 2, men med prutning på kraven under punkt 1, genomföra engagemang som är samhällsekonomiskt lönsamma, dvs tillgodose allmänpolitiska krav. De indirekta vinsterna ökar och statsutgifterna minskar.
 5. Kravet under punkt 2 uppfylls, men man tillåts pruta på kravet under punkt 1 utan att direkta vinster uppnås för ägaren/staten. De indirekta vinsterna skulle vara än mer "indirekta", till exempel ökad konkurrens.
 6. Koncernen som helhet skall redovisa vinst. Enskilda företag kan tillåtas vara förlustbringande. Med prutning på lönsamhetskraven kan allmänpolitiska krav och önskemål tillgodoses.
- Det har stor praktisk och principiell betydelse vid vilken tolkning tonvikten läggs, inte minst eftersom det avgör i vilken mån allmänpolitiska mål gäller. När jag ovan använde begreppet lönsamhet avsåg jag det strikt företagsekonomiska lönsamhetsbegreppet enligt punkt 1. Det är också den vanliga tolkningen av lönsamhetsmålet. I det privata näringslivet torde man alltid tolka lönsamheten enligt punkterna 1 eller 2.

Även om lönsamhetsbegreppet som sådant kan tolkas på åtminstone dessa sex olika sätt, torde regeringen knappast ha avsett en tolkning enligt punkterna 4, 5 eller 6; de allmänpolitiska målen skulle inte få inverka negativt på lönsamheten. Vilken av de övriga tolkningarna som avsågs är emellertid oklart.

För det andra måste man fråga sig om målformuleringen ”under krav på lönsamhet uppnå största möjliga expansion” innebär att lönsamheten är underordnad expansionen eller vice versa. Av formuleringen att döma är det uppenbart att regeringen betraktade expansionen som ett överordnat mål — regeringen lade mycket stor vikt vid expansionen som mål för Statsföretag. Emellertid har expansionen ibland uppfattats som ett av flera medel för att nå lönsamhet. Även om propositionen bör tolkas så att lönsamheten är ett medel för expansion, kan ändå ”lönsamheten” betraktas som det mest centrala målet.

Denna luddiga målformulering har inneburit att Statsföretags mål tolkats mycket olika i företagsledningen. Det förefaller dock som om Gunnar Svärd och Per Sköld, Statsföretags två hittillsvarande verkställande direktörer, tillsammans med Arne Geijer, Rune Johansson och Bertil Olsson — styrelseordförande sedan Sven-Göran Olhedes avgång våren 1971 — har lagt samma innebörd i begreppet lönsamhet; en analys av företagsledningens uttalanden i målfrågan visar detta.¹ De tolkade det företagsspecifikt, dvs att staten skall kunna ställa ungefär samma anspråk på avkastning på insatt kapital som genomsnittligt ställs på privata företag av motsvarande slag.

Olhedes och Wickmans tolkning innebär att de var beredda att ta hänsyn till politiska krav, även om dessa skulle inverka negativt på lönsamheten. En följd av detta är att dessa båda betonat Statsföretags roll som ett viktigt näringspolitiskt vapen, medan Svärd, Sköld, Geijer, Johansson och Olsson tonat ned koncernens betydelse som näringspolitiskt medel. Men att på detta sätt ta hänsyn till politiska krav och önskemål strider mot intentionerna i propositionen: ”Målen och villkoren för deras verksamhet får inte innebära sådana inskränkningar i deras rörelsefrihet att de place-ras i ett underläge i förhållande till privata företag.”²

Även den andra formen av den ovan påtalade dualismen i proposition 121:s målbeskrivning medförde olika tolkningar; en skillnad i betoningen av expansionsmålet har kunnat noteras. Här har

¹ Se vidare Henning, R, a a s 79 ff.

² Prop 1969: 121 s 35.

emellertid Wickman och Olhede starkt stöd i propositionen, när de framhåller expansionen som ett mycket betydelsefullt mål, medan Skölds tolkning måste betecknas som direkt felaktig. Sköld ser expansionen som ett medel för att nå lönsamhet.¹

Denna analys av motiveringarna, motiven och målen för Statsföretag ger bilden av ett företag utan speciella skyldigheter vad avser politiska och sociala krav. Man ställer vanligen samma krav på vinst och avkastning som i ett privat företag, och man lägger även i övrigt tonvikten vid ekonomi och inte vid politik. Statsföretag har i allt högre grad endast etablerat sig i lönsamma projekt och på företagsekonomiska grunder.²

Offentliga företag i politiken

Samtliga partiers partiprogram behandlar offentlig företagsamhet och socialiseringsfrågor endast i ringa utsträckning. Med undantag av moderata samlingspartiet dominerar vaga formuleringar, och få konkreta förslag återfinns i programmen. Partiernas principiella inställning till statligt och privat ägande i näringslivet framkommer emellertid i samtliga program, varför man utan svårighet kan placera partierna på en höger-vänsterskala med utgångspunkt från attityden till offentligt ägande i näringslivet. Moderata samlingspartiets hållning är mer avvisande än folkpartiets och centerpartiets, medan socialdemokratin förklarar sig vilja pröva olika företagsformer förutsättningslöst. Vänsterpartiet kommunisterna är mest positivt till offentligt ägande och önskar se samtliga naturrikedomar, banker och andra kreditinstitut, försäkringsbolag och nyckelindustrier etc överförda i samhällets ägo. Offentlig företagsamhet är alltså i högsta grad en ideologisk fråga.

Trots denna grundläggande skillnad i synen på offentlig företagsamhet är enigheten stor om hur de statliga konkurrensföre-

¹ Sköld, P, "Mål och ambitioner för Statsföretag AB" i Albinsson, G m fl, *Blandekonomi på villovägar?* Uddevalla 1972 s 148. I övrigt se Henning, R, a a s 79 ff.

² Statsföretag kan genom att utnyttja det sk offertförfarandet förena det samhällsekonomiska intresset med det företagsekonomiska. Förvaltningsbolaget kan få ersättning för fullgörande av sådana speciella uppgifter som inverkar negativt på lönsamheten.

tagen bör drivas. Såväl de tre borgerliga partierna som den socialdemokratiska partiledningen hävdar, i likhet med Statsföretags ledning, att företaget bör drivas enligt någon av punkterna 1 eller 2. En dylik tolkning medför att Statsföretags mål inte skiljer sig från privata företags. Samtidigt har jag visat att staten i allt större utsträckning endast etablerar företag på rent företagsekonomiska grunder. Bilden av Statsföretag som ett företag utan speciella skyldigheter eller rättigheter förstärks vidare av att gruppen organisatoriskt inte skiljer sig från privata företagskoncerner. Skillnaderna mellan företagsgruppen och en liknande privat företagsgrupp är marginella och minst vad avser de nyare företagen; en utveckling mot "konkurrens på lika villkor" kan iakttas.

Efter den näringspolitiska offensiven kan man nu notera en nedtoning hos socialdemokratin av de statliga företagens betydelse, och speciellt konkurrensföretagens. Detta demonstrerades tydligt vid partikongressen 1972. I det utarbetade förslaget till nytt parti-program har man, beträffande offentlig företagsamhet, följaktligen behållit formuleringarna i 1960 års program.¹ Den direkta anledningen till denna nedtoning torde ha varit de svåra problem som uppstår när man använder statliga företag som näringspolitiska medel. Vi står här inför en paradox: samtidigt som man såg förvaltningsbolaget som ett medel för en aktiv näringspolitik, har man accentuerat företagens självständighet gentemot ägaren/staten. Här finner man motsättningen mellan kravet på företagsekonomisk lönsamhet och konkurrens på lika villkor å ena sidan och önskemålet om att driva näringspolitik å andra sidan. Här ligger en målkonflikt och ett svårlöst problem som knappast alls har uppmärksammats.

Under Statsföretags fem första verksamhetsår var statsmakternas styrning av koncernen svag. Det var endast vid strategiska beslut som regering och riksdag medverkade; dessa fick möjlighet att göra sin röst hörd vid olika ärenden som flyttades upp på ägar-nivån.² Styrningen var i huvudsak informell, indirekt och generell.

¹ Förslag till nytt parti-program s 17.

² Se vidare Henning, R, a a kap VI.

Men ägandet i sig ger ändå staten goda styrmöjligheter som kan komma att utnyttjas i en annan politisk konjunktur än den nuvarande. En antydan i den riktningen ger det brev som industriminister Rune Johansson skrev till Statsföretag i oktober 1974, vari han rekommenderade en översyn av Statsföretagsgruppens organisation.¹ Brevet antyder en omorientering av departementets syn på Statsföretag.²

En kraftigare styrning torde medföra svårigheter. Industriministerns brev behöver emellertid inte ses som början till en sådan. Det kan också ses som en tillrättavisning: Statsföretags ledning tolkar bolagets mål strikt företagsekonomiskt och ett visst missnöje med detta kan noteras inom delar av socialdemokratien. Om förslagen i brevet förverkligas, begränsas företagsledningens makt.

Men i vilken utsträckning är uppsatsens huvudtes — att de statliga företagens verksamhet inte nämnvärt avviker från de privata företagens — giltig för övriga offentligt ägda företag? Beträffande övriga statliga företag är den viktigaste avvikelser att konkurrensvillkoren inte är lika. Jag har vidare hävdats att de oftast inrättats för att handha en speciell statlig uppgift. Men även dessa företags mål torde avvika från dem företagen i Statsföretagsgruppen försöker uppfylla; de har inte möjlighet att agera enligt punkterna 1 eller 2, eftersom de har ålagts speciella samhällsuppgifter som ofta direkt påverkar lönsamheten. För att få en riktig bild av dessa sinsemellan mycket olika statliga företag krävs en studie av vart och ett av dem.

Slutsatserna beträffande Statsföretag är inte heller giltiga för flertalet kommunägda företag. För den verksamhet som drivs direkt av kommunerna, de kommunala affärsverken, gäller den s k självkostnadsprincipen. De får inte, i likhet med aktiebolag och stiftelser, drivas i vinstsyfte. Taxorna måste i princip utformas så att avgifterna inte överskrider kommunens självkostnad. Därtill är affärsverken offentligrättsliga subjekt med allt vad detta inne-

¹ Skrivelse från statsrådet och chefen för industridepartementet till styrelsen för Statsföretag AB 21 oktober 1974.

² Av ovanstående följer att Statsföretag inte har varit ett näringspolitiskt instrument. Sålunda har företaget inte alls bidragit till ökad sysselsättning på sysselsättningssvaga orter.

bär av kontrollformer: besvärsmöjligheter, ämbetsansvar, offentlighetsprincip etc. Men inte heller för kommunägda aktiebolag och stiftelser gäller alltså min bild. Många av företagen har genom sin speciella anknytning till kommunen en monopolställning, tex elverksbolag och bussbolag. För betydande delar av såväl den kommunala som den statliga företagsamheten gäller sålunda speciella lagar och föreskrifter.

Svårigheterna att använda kommersiella företag av Statsföretags typ som politiska instrument torde man ha insett inom stora delar av socialdemokratien. En satsning på företag av denna typ blir därför knappast ånyo aktuell. Men vi kommer nog ändå att få fler offentligt ägda företag. Aktiebolagsformen är en rationell och effektiv verksamhetsform. Verksamhet ute i kommunerna, som är lämplig att driva i företagsform, kommer troligen också framdeles att omvandlas till aktiebolag eller stiftelse. Därtill kommer också statsmakterna att i framtiden inrätta nya statliga företag av typen AB Svensk Bilprovning och Oljeprospektering AB. Utvecklingen under åren 1970—74 — en period med nedtoning av kommersiella företag — visar detta. Under perioden inrättades bl a SOS Alarmering AB, Svenska Rymd AB, Värdepapperscentralen VPC AB och Östgas AB.¹

Den offentliga företagsamhetens expansion har alltså varit koncentrerad till en tillväxt av aktiebolagen. Dels ökar antalet aktiebolag med speciella skyldigheter och rättigheter, dels har en satsning på statliga konkurrensföretag ägt rum. Statsföretagsgruppen utgör dock fortfarande i stort de enda företag som direkt konkurrerar med privata företag. Kontroll- och insynsproblemen i offentligt ägda företag av den förra typen är därför en fråga som idag har högsta aktualitet. Möjligheterna till kontroll och insyn i monopolföretag är av utomordentligt stor betydelse, eftersom företagen utgör slutna system; de verkar i skydd av lagar, förordningar och föreskrifter och utsätts inte för konkurrensen på marknaden och därmed sammanhängande lönsamhets- och effektivitetskrav.

¹ Staten har vidare förvärvat aktier i Cementa AB, AB Eiser och Pripp-Bryggerierna AB. Dessa är emellertid konkurrensföretag.

9 Några synpunkter på den offentliga sektorns roll i "den svenska modellen"

ANDERS LEION

I *Den svenska modellen*¹ diskuterade jag bl a några av de enligt min mening viktigaste problemen som följt på den offentliga sektorns expansion i Sverige. I denna uppsats skall jag behandla några särskilt viktiga delar av den diskussionen. Jag skall göra det utifrån några av de invändningar som riktats mot boken, men jag kommer också att i någon mån angripa mina kritiker. Gösta Rehn får representera kritikerna; han var "den svenska modellens" ursprungliga idégivare (eller i varje fall en av de första att delta i utvecklandet av de idéer som förknippas med modellen), han är en framträdande medlem av Den Nya Klassen, som jag beskriver, och han tog mycket hårt vid sig av min kritik, vilket framgår av fyra artiklar i *Metallarbetaren* (nr 35, 39, 40 och 41 1974. De anförda citaten står att finna i denna artikelföljd.)

I min bok kallade jag den sk rehn—meidnerska modellen för den svenska modellen, därför att dess riktlinjer för den ekonomiska politiken fått så stor betydelse för hela samhällspolitiken i Sverige under efterkrigstiden. I detta avsnitt skall jag inte behandla hela detta perspektiv utan bara några av de viktigaste förändringar som för framtiden kommer att hindra ett ekonomiskt—politiskt handlande efter detta mönster.

Fackföreningsrörelsens självständighet

Länge har självständigheten gentemot statsmakten varit ett mycket väsentligt värde för fackföreningsrörelsen. Hänsynen till detta

¹ Leion, A, *Den svenska modellen*, Stockholm 1974.

värde bestämde fackföreningsrörelsens vilja att sluta Saltsjöbadsavtalet på 30-talet för att därigenom undvika en statlig tvångsreglering av förhållandena på arbetsmarknaden. Just denna önskan att skydda självständigheten var också en betydande drivkraft för utformandet av den svenska modellen; därigenom skulle fackföreningsrörelsens möjligheter att handla självständigt kunna bevaras i fullsysselsättningsekonomin under efterkrigstidens första årtionden.

Denna självständighet är nu på nytt hotad. Inflation och marginalskatter gör finansministern till en lika viktig motpart som arbetsgivarna. Situationen överensstämmer i många delar med den som i slutet på 40-talet plågade fackföreningsrörelsen och fick den att till sist vägra lyda finansministerns påbud om återhållsamhet för samhällsekonomin skull. I längden kommer naturligtvis också det nya beroendet att bli alltmer påfrestande. När fackföreningsrörelsen får ägna alltför mycket tid åt att ta alltför mycket ansvar för sådant som är regeringens uppgifter, blir dess osjälvständighet gentemot statsmakten ett hot mot dess trovärdighet inför medlemmarna.

Denna allt närmare sammanknytning av fackföreningsrörelsen med statsmakten är också ett exempel på ett allmänt problem i vårt samhälle. Detta problem brukar kallas för korporativism. För många är detta ord endast ett skällsord. Enligt min mening är det en beteckning på något som faktiskt håller på att ske.

Denna utveckling mot en allt mäktigare stat, som dessutom inte enbart verkar genom sin egen byråkrati utan också genom tex folkrörelser, är i längden ett hot mot en väl fungerande demokrati. Utvecklingen leder nämligen till att den enskilda medborgaren blir maktlös: Vem skall han utkräva ansvar av när han tex är missnöjd med sin reallön? Vänder han sig till förhandlarna i sin fackliga organisation, kan de med rätta hänvisa till att de varit uppbundna av statens önskemål och direktiv. Vänder han sig till finansministern, kan denne i sin tur med fog hävda att han endast för den skattepolitik som svarar mot arbetsmarknadsparternas krav. Vänder han sig slutligen till en vanlig menig politiker, tex en riksdagsman, kommer han att mötas av ett urskuldande; riks-

dagsmannen och hans likar har inte haft något inflytande i de förhandlingar som lett fram till den inkomstpolitiska uppgörelsen.

Just farhågor av denna art nämndes ofta i den debatt som föregick utmejslandet av den svenska modellen. Egendomligt nog har Gösta Rehn ingenting att säga om frågeställningen nu snart 30 år senare. Vilket kan ha förändrats mest: Rehns egen roll i samhället eller samhällets sätt att fungera?

Arbetsmarknads- och lönepolitikens svårigheter

En diskussion om det samspel mellan lönepolitik å ena sidan och arbetsmarknads- och ekonomisk politik å den andra, som brukar kallas för den rehnska modellen, upptar en mycket stor del av min bok. Jag har kallat denna samordnade politik för den svenska modellen, därför att dess tankegångar kommit att så djupt prägla hela den svenska samhällspolitiken. Denna prägling har t ex inneburit att en stor del av den offentliga sektorn blivit helt avhängig de ekonomiska målens krav. Det gäller inte bara arbetsmarknads- utan också t ex utbildnings- och socialpolitiken. Men präglingen har gått än längre. Den har också kommit att genomsyra den officiella samhällsfilosofin: Vi måste producera mera så att ökade skatteinkomster kan tillåta reformer för att underlätta en fortsatt expansion och dessutom ta hand om utvecklingens skador. Detta är den officiella samhällsfilosofin. Det som är bra för tillväxten är bra för samhället. Någon annan filosofi finns inte.

Gösta Rehn har, liksom många andra i det socialdemokratiska maktskiktet, valt att bemöta min kritik av denna filosofi genom att bortse från att jag kritiserat den därför att den blivit föråldrad. Jag har alltså kritiserat den därför att den inte ändrats efter nya ekonomiska och politiska förutsättningar — och inte därför att den i sig skulle vara ond eller misslyckad. Tvärtom har jag uttryckt beundran för det sätt på vilket man med hjälp av denna modell kunde lösa den första efterkrigstidens problem.

En diskussion av rörlighets- och lönepolitikens motsättningar kan visa vilka slags svårigheter som förr eller senare kommer att

framtinga en omprövning av den hittillsvarande filosofin. Det kommer att framgå att dessa svårigheter främst beror på att välfärdsbegreppets innehåll har förändrats.

Frivillig eller påtvingad rörlighet

Av en rad skäl förespråkade Rehn och andra inom den fackliga rörelsen medvetna politiska insatser för att rörligheten på arbetsmarknaden skulle ökas. Detta skulle underlätta strukturomvandlingen och motverka inflationen, samtidigt som de enskilda människorna skulle få bättre betalda och tryggare jobb i expanderande näringsgrenar. Men denna rörlighet skulle inte lockas utan piskas fram. Den ekonomiska politiken och lönepolitiken skulle framtinga nedläggningar på de orter och i de företag som inte kunde erbjuda tillräckligt goda utvecklingsbetingelser.

En anledning till att arbetskraften på detta sätt skulle pressas till lönsammare uppgifter i stället för att lockas med hjälp av t ex högre löner var att endast den förstnämnda metoden var förenlig med den solidariska lönepolitiken. Man kunde inte locka fram rörligheten med hjälp av högre löner i företag med arbetskraftsbrist, därför att lönepolitikens syfte var det motsatta: att minska redan befintliga löneskillnader. Visserligen menade man att lönesättning skulle ske med hänsyn tagen till arbetskraven, så att mer krävande arbeten skulle betalas bättre än lättare. Denna mer utvecklade solidariska lönepolitik sköts emellertid på framtiden, därför att det varken då eller nu fanns arbetsvärderingsinstrument som kunde möjliggöra ett sådant hänsynstagande. I stället ansåg man att då existerande löneskillnader var så stora att man kunde inrikta sig på en allmän löneutjämning utan att behöva frukta en för låg lönesättning på de krävande jobben.

Denna politik har sedan följts med större eller mindre framgång. Främst under senare år har den lett till en avsevärd löneutjämning inom LO-grupperna. Detta har återuppväckt den gamla tanken på en mer utvecklad lönepolitik, byggd på en arbetsvärdering omfattande hela arbetsmarknaden. I boken diskuterar jag

varför en sådan lösning inte skulle vara särskilt lycklig. Här vill jag främst diskutera motsättningen mellan rörlighets- och lönepolitiken.

Om löneskillnaderna blir så små att det inte lönar sig att ta på sig de med en flyttning förenade kostnaderna och besvären, kommer rörlighetskravet främst att riktas mot de kategorier som vid driftinskränkningar och företagsnedläggningar tvingas att byta arbetsplats och bostadsort. Det är främst de äldre och de lågutbildade — överhuvud människor med små förutsättningar att konkurrera om de attraktiva jobben — som hamnar i ett sådant arbetslöshetens tvång att de därigenom kommer att tvingas till rörlighet. Vore däremot löneskillnaderna större mellan orter och företag, skulle det vara intressantare för de konkurrensfärgare grupperna att välja en större rörlighet mellan olika jobb. Detta skulle i sin tur minska omställningstrycket mot de svagare grupperna.

Detta sammanhang är, såvitt jag förstått, inte ifrågasatt. Rehn väljer också att instämma i att en större frivillig rörlighet vore önskvärd. Men han talar inte om hur man skall kunna åstadkomma en sådan. Han säger bara att man skulle ”uppmuntra de unga och friska att ännu effektivare än hittills snabbutbilda sig för de krävande yrken där det råder arbetskraftsbrist, så att anpassningskraven på de mindre starka och rörliga kan begränsas . . .”

Denna motsättning mellan lönepolitikens hittillsvarande utformning och önskan att slippa en alltmer påfrestande, påtvingad rörlighet måste alltså lösas på ett eller annat sätt — och lösningen kan givetvis inte enbart bestå i att man uttalar fromma förhoppningar. Det är emellertid ett annat förhållande som utgör en ännu allvarligare utmaning mot den svenska modellen. Det är en utmaning som riktar sig mot själva den samhällsfilosofi och den människosyn som varit, och är, förborgad i de senaste årens ekonomiska och politiska handlande.

Välfärdens ändrade innehåll

Den svenska modellens välfärdsbegrepp är mycket enkelt. Välförhållandet ökar när landets produktionsförmåga ökar. Visserligen förmår inte marknadsekonomin själv använda denna produktionsförmåga på lämpligaste sätt, men genom ändringar av resursernas fördelning med hjälp av skatter, inkomstöverföringar och offentlig konsumtion kan medborgarnas behov tillfredsställas på bästa sätt.

Utifrån denna materialistiska uppfattning är den svenska modellen logisk och konsekvent. Strukturuomvandlingens fördelar — den större produktionsförmågan — kan komma alla till del. De som tvingas sluta sina gamla jobb och flytta från sin invanda miljö kan kompenseras genom särskilt generösa insatser. Eftersom just produktionsresultatet är det viktiga, kan välfärden enkelt utjämnas genom att inkomsterna utjämnas.

Men denna uppfattning om välfärdens innehåll har inte överlevt de senaste årtiondenas ekonomiska och politiska erfarenheter. Det har blivit alltmer uppenbart att det finns andra värden än de som kan mätas ekonomiskt — hur eleganta samhällsekonomiska kalkyler man än använder. Accepterar man denna förändrade syn blir inte den svenska modellen längre lika konsekvent och logisk.

Ingen utomstående kan längre veta om de anställda i ett visst företag, som på grund av ökande lönekostnader tvingas omkull, i stället skulle ha föredragit fortsatt drift framför högre löner. Det är bara de anställda själva som kan göra detta val. Likaså kan ingen utanför företaget avgöra vilket som är viktigast, miljöförbättringar eller höjningar av kontantlönen.

Är det inte egendomligt att tänka sig att de anställda skall få alltmer att säga till om rörande den egna arbetsplatsens förhållanden men inte kunna bestämma om lönefördelningen lokalt? De skall kunna vara med om att utforma arbetets organisation och arbetsmiljön, dvs bestämma arbetskraven, men inte kunna kompensera de kamrater som får ta de tyngsta och mest krävande jobben.

Gösta Rehn har själv varit inne på liknande tankegångar. Han

vill låta löntagarna själva avgöra hur de vill fördela sin tid mellan arbete och olika slag av icke-arbete (studier osv). Men vem skall kunna säga åt den som valt att ägna liten tid åt arbete och mer tid åt verksamhet som inte ger så stor avkastning på arbetsmarknaden att han valt fel och därför har en för låg lön, vilket därför måste rättas till med hjälp av centralt beslutade insatser? Eller tvärtom: Den som valt att försöka skaffa sig större framtida inkomster genom att utbilda sig eller meritera sig genom ihärdigt arbete — skall han i den mån han lyckas återföras till ordningen genom att lönen justeras nedåt?

Hur skall överhuvud löne- och inkomststatistik tolkas när de är resultatet av starkt skiljaktiga arbetsinsatser, insatser som skiljer sig åt just därför att de enskilda löntagarna vill ha det så?

Den offentliga sektorn

”För många har det blivit en självklarhet att socialdemokratin till sitt innersta syfte är en strävan att bygga ut den statliga och kommunala verksamheten. En växande offentlig sektor är vägen till det goda samhället. Inte undra på att fördomsfulla borgerliga kritiker får för sig att Leions bok är ett grundskott mot närpå socialismen . . . Diskussionen om en större offentlig sektor var — om jag får göra ett bidrag till debatten — från början ett liberalt (i viss mening också konservativt) synsätt.”

Detta citat från Jan Lindhagens recension av min bok framhåller en numera ganska sällsynt historisk kunskap. Det är synd att denna kunskap nästan är borta, eftersom den gör det lättare att förstå den offentliga sektorns roll i utvecklade samhällen. I mycket är den, och har under senare år i stigande grad blivit, en industrialiseringens omkostnad.

Visst är det sant att stigande inkomster höjer efterfrågan på de slags tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller. Men denna stegrade efterfrågan är naturligtvis beroende av att mycket annat förändrats samtidigt med inkomsternas ökning. Urbanisering och storstadstillväxten liksom kvinnornas ökade förvärvsarbete

har gjort att den gamla sociala gemenskapen ersatts med en ny, organiserad av stat och kommun.

Den offentliga sektorn är också en produktionens omkostnad i den meningen att hela samhället är inriktat på fortsatt ekonomisk tillväxt. Av detta skäl tillhandahåller den offentliga sektorn de tjänster som näringslivet behöver för att fungera väl. Detta är uppenbart för t ex arbetsmarknads- och utbildningspolitik, men det mesta av vår sociala organisation präglas av denna produktionens överhöghet.

Men om nu värderingarna ändrats, så att inte längre fortsatt materiell produktion blivit det viktigaste, då är också denna organisation föråldrad. Det enklaste sättet att klargöra detta är att ställa följande fråga: När vi gått från agrar- och industrisamhället till servicesamhället, kommer då inte längre några förändringar att ske? Är alltså detta slutstationen?

Jag tror inte det. Jag tror att människornas krav kommer att förändras på ett helt grundläggande sätt. Lika litet som man velat nöja sig med industrins produkter när välståndet steg, lika litet kommer man i framtiden att nöja sig med att låta den offentliga sektorn stå för välståndsökningen. Jag är övertygad om att man kommer att kräva mer personligt inflytande över resursernas användning. Den offentliga sektorns tillväxt har hittills inneburit att detta inflytande fortlöpande minskat. Inga aldrig så beprövade floskler om det politiska inflytandet kan rubba denna enkla iakttagelse.

Detta behöver inte alls innebära att resursanvändningen privatiseras, men det innebär med nödvändighet att den offentliga sektorn förändras. Den kan inte vara så centralstyrd som för närvarande. Den behöver inte heller vara det, om produktionens överhöghet över andra värden inte längre skall vara en självklarhet.

Den nuvarande offentliga sektorns funktionssätt

I min bok har jag i detalj beskrivit vilka mekanismer som fördelar resurserna inom den offentliga sektorn. Denna beskrivning har

inte ifrågasatts av någon på något mer konkret sätt. Den vanligaste invändningen är att det mesta som sker inom den offentliga sektorn ändå sker i god tro. Man brukar påpeka att den eller den reformen ändå gjorts i det eller det behjärtansvärda syftet. Det är också Gösta Rehns metod när han anför följande imponerande uppräkningslista: "...i ett läge där en rad reformer har genomförts eller förberetts, som just går ut på decentraliserad självbestämmanderätt och individuell trygghet och frihet, praktiskt taget utan någon utbyggd förvaltningsapparat: äldrelagarna till skydd mot avskedanden, lättare tillgång till förtidspension, finansiell stimulans åt anställande av kvinnor och handikappade i enskilda företag och kommunala institutioner, subventioner till ökning av selsättningen i all industriell och liknande företagsamhet i glesbygder och andra underutvecklade områden, arbetsrepresentation i företagsledningarna, ökade rättigheter åt skyddsombuden på arbetsplatserna, decentraliserade anpassningsgrupper i 4 000 företag för att få fram lämpliga arbetsplatser åt äldre och partiellt arbetsföra. Samtidigt förbereds ytterligare reformer i samma anda: ytterligare tillgång till flexibel pensionering, allmän rätt till ledighet för studier, inskränkningar i arbetsgivarnas § 32 till förmån för löntagarnas möjligheter att få öva inflytande på sina arbetsförhållanden, fysisk riksplanering för att skydda olika delar av landet från att bli fördärvade av planlös industrialisering och nedsmutsning."

Men vad säger en sådan uppräkningslista? Inte något annat än det förvisso självklara, att reformverksamhet innebär förändringar. Rehn gör uppräkningslistan i syfte att visa att socialdemokratin visst inte enbart sysslar med centraliserad maktutövning. När man diskuterar på detta allmänna sätt kan dock uppräkningslistan lika gärna användas i motsatt syfte.

Hur formas den godtagna verklighetsbilden?

Tiderna igenom har varje släktled format sig sin verklighetsbild. Till att börja med fanns det inte sakkunniga verklighetsuttolkare.

Var och en kunde lita lika mycket till sin egen uppfattning som till någon annans.

Så småningom ökades samhällenas produktionsförmåga, så att det kunde försörja en sakta men stadigt växande klass av olika slags specialister: soldater, hantverkare, präster och affärsmän. I och med specialiseringen blev verklighetsbeskrivningen mycket svårare. Varje särskilt yrke och varje klass såg skiljaktiga verkligheter. Behovet av formell skolning började uppträda. Detta behov bestämdes delvis av självklarheten att förmedla specialiserade kunskaper, men också av behovet att slå fast de etablerade sanningarna. Med detta var främst prästerskapet sysselsatt, och därför värnade prästerskapet både sin egen och hela samhällets överhöghet när det jagade och förintade kättare.

Vårt nuvarande samhälle är inte beroende av någon viss religion, men det är lika beroende som alla andra samhällen av en allmän underkastelse under den godkända verklighetsbilden. Ja, behovet är till och med större, eftersom specialiseringen och därmed de olika erfarenheterna annars skulle splittra verkligheten på ett sätt som allvarligt skulle försvåra samvaron mellan samhällets olika skikt, liksom den centrala maktens möjligheter att upprätthålla medborgarnas förtroende.

Vad har samhället för övertygelseapparat?

Samhället har hela den forsknings-, utrednings- och propagandaapparat som är beroende av den centrala makten för sin försörjning. Större delen av denna apparat ryms inom den offentliga sektorn.

Vilket är det intressantaste kännetecknet på den offentliga sektorn i detta sammanhang? Det är dess omätbarhet. Ingen inom den offentliga sektorn kan med bestämdhet hävda något anspråk på att veta vad hans insatser betyder för medborgarnas verklighet. Ofta kan man inte ens urskilja vilka tjänster som produceras. Men än mindre möjligheter har den utanförstående medborgaren att bedöma nyttan av den ena eller den andra förvaltningens arbete.

Hans förtroende kan endast upprätthållas genom att han tvingas till underkastelse av ett modernt prästerskap.

Den nya klassen i Sverige är detta nya prästerskap. Precis som gamla tiders prästerskap har dessa moderna präster sitt eget språk, och precis som förr hävdar det nya prästerskapet att endast det har tillgång till den sanna kunskapen. Men till skillnad mot förhållandena under medeltiden finns det vissa, om än begränsade möjligheter för den vanliga medborgaren att kontrollera prästerskapets utsagor.

Det innebär att experternas hela makt och ställning blir helt avhängigt av att de kan — med hjälp av ett eget språk och påstådda unika erfarenheter och kunskaper — övertyga medborgarna om att de inte kan klara sig själva, att de måste ha hjälp av det nya prästerskapet.

Men också dessa experter är människor, även om de delvis grundar sin åtskillnad från vanligt folk på ett annat levnadssätt och därmed andra och påstådda värdefullare kunskaper och erfarenheter. Därför kan man inte heller enbart vältra över allt ansvar på dem — också de är offer för en verklighet de inte kan behärska. Också de tvingas att varje ögonblick kämpa för att behålla fotfästet i en snabbt undflyende verklighet. Varje människa måste därför försöka klara sig upp på sin egen trygghetsö av någorlunda fast (stelnad) verklighetsuppfattning och av någorlunda lugna förhållanden till andra människor.

Men alla lyckas inte. Många mister fotfästet.

Till den nya människan

Vad händer sedan när hon mist sitt fotfäste, när familjen bara blir en påfrestning bland andra? Jo, endast det som kan ge henne något slags självkänsla och någon föreställning om ett egenvärde blir av intresse för henne. Hon blir därför så helt beroende av den organiserade gemenskapen. Hon blir ett offer för den styrda, den organiserade och manipulerade verkligheten.

Organisationens krav och önskningar bestämmer den uppskatt-

ning och känsla av betydelse som kan komma att stå henne till buds.

Därför kan man också få höra sådana befägenheter som att enbart arbete kan ge mening åt livet och skapa välfärd! Åt vilka? Åt barnen, åt de gamla, åt de handikappade och de utslagna? Nej, för dem är sådant tal endast ett hån. Arbete ger naturligtvis värde främst åt dem som behärskar arbetets organisation. Därför är också direktören den vanligaste hjälten i modern sovjetisk dramatik. Han är på väg att bli det också här.

Och för detta liv förbereder skolan våra barn. Den ger inte längre någon föreställning om det naturliga sammanhang i vilket vi alla föds, lever och dör och däremellan måste umgås med varandra. Den ger i stället en förberedelse just för det organiserade liv där nutidens ensamma, osäkra ungdomar skall tvingas att söka sig sitt enda värde: arbetsmarknaden. Därför fostrar den också främst konkurrerande människor — naturligtvis inte kritiska och självständiga människor. Det kritiska sinnelag som skolan kan lära ut (i verkligheten — vad den *säger sig* lära ut är en annan sak) är användbart bara för att slå sig fram och tjäna till inträdet i den organiserade världen.

Verklig självständighet kräver rötter och fotfäste. Den kräver trygghet. Kritisk träning utan en sådan grund skapar i stället nihilister, som för att dölja sin tomhet måste underordna sig det organiserade livets alla krav. Vi har fått nya livegna: de som inte finner någon mening i livet när de inte längre får arbetets vanda belöningar.

Naturligtvis gäller denna beskrivning inte arbetarklassen, som nu liksom tidigare befinner sig i botten på den ordnade verkligheten. (Vad skulle den konkurrera för?) Det gäller inte heller de riktigt gamla och de riktigt unga. De har den glädje och den trygghet som enbart befrielsen från de ordnade sammanhangen kan ge.

Men det gäller i allra högsta grad den nya klassen, de människor och de familjer som är så upptagna av sin karriär att de inte längre har något fotfäste utanför sammanträdena, konferenserna och PM-författandet. Vad skall de med fritid till när den bara erbjuder tomhet? Allt blir för dem inriktat på att stilla den hunger

efter uppskattning som endast arbetets belöningar och prestige kan ge.

Se den nya människan. Uppfödd för första gången utan egna erfarenheter från jorden, skogen, sjön och djuren. Boende i områden där den enda möjliga spänningen måste sökas i brott mot organiserad verksamhet. Tränad i en organisation som säger sig vilja skapa jämlikhet, men som endast belönar dem som konkurrerar bäst. Ensam i ett yrkesliv utan någon som helst anknytning till hennes övriga liv.

Alltid anonym. Alltid rädd för att inte passa in. Med ett oändligt behov av att bli igenkänd, att en stund få känna sig trygg. Därför hissar hon ständigt signaler: knappar, kläder, gester, ja till och med sexuella vanor och samlevnadsmönster, som skall låta henne avslöja sig för och finna likar.

Därför blir också hela hennes andliga verksamhet mest en strävan efter att bli accepterad, att få känna trygghet. Vi har fått en debatt som består av en mängd seriekopplade högtalare.

I bruset står den nya människan och döljer sig för tystnaden, för insikten och för tomheten.

10 Demokratin och den offentliga sektorns expansion

DANIEL TARSCHYS

År 1862, när den lokala självstyrelsen fick sin nuvarande form, var de sammanlagda utgifterna i Sveriges omkring 2500 kommuner mindre än 10 miljoner kronor. Den genomsnittliga budgeten överskred inte 5 000 kronor. Idag ligger omsättningen i våra allra minsta kommuner i närheten av 30 miljoner kronor.

När ståndsriksdagen upplöstes och ersattes av det moderna parlamentariska systemet svarade den offentliga sektorn för ungefär 5 procent av bruttonationalprodukten. Idag passerar nära hälften av våra inkomster de statliga och kommunala kassorna samt AP-fonden, och investeringar och konsumtion i offentlig regi tar i anspråk omkring en tredjedel av bruttonationalprodukten.

Vid parlamentarismens genombrott och införandet av allmän och lika rösträtt arbetade ca 150 000 svenskar för stat och kommun. Idag är det över en miljon.

Dessa siffror säger något om de instrument vi har för att hantera den offentliga sektorn. Bakom oss ligger ett århundrade som i grunden stöpt om det svenska samhället. Statens uppgifter har ökat tiofald och hundrafalt, och på den lokala nivån har vi fått förvaltningar med hundratusentals tjänster. Men de beslutande organen har knappast förändrats. Riksdagens ansvar har utsträckts och lagstiftningens volym mångdubblats, men arbetet i kammare och utskott fortsätter på gammalt manér. Landsting och kommunfullmäktige väljs, sammanträder och voterar ungefär som förr. Medan vi upplevt en social omvälvning som bara under de senaste 15 åren fört någon halv miljon människor in i offentlig tjänst har det politiska systemet i Sverige utvecklats mycket långsamt.

Ur en synvinkel kan detta ses som ett hälsotecken. De politiska institutionerna har fortlöpande kunnat anpassa sig till den växan-

de volymen av offentliga insatser. De har inte sprängts av den ökande arbetsbördan utan i allt större omfattning tagit tjänstemän till hjälp och därmed kunnat vidga sin kapacitet. Några allvarliga kriser har inte inträffat. Den amerikanske statsvetaren David Easton har diskuterat vad som händer när ett politiskt system utsätts för "stress", och med hans terminologi kan det säkert hävdas att det svenska systemet ganska väl har stått emot de nya påfrestningarna. Den offentliga sektorn har kunnat expandera utan svårare störningar på det institutionella planet.

Men trots att den organiska tillväxten tycks ha gått ganska smärtfritt kan det finnas skäl att se närmare på de djupare konsekvenserna av den omvandling som skett. Alla effekter är kanske inte uppenbara. En administrativ teknik som fungerade väl när det bara var några få ärenden som avgjordes kan ha fått helt nya verkningar när arbetets omfång ökat. En styrmetod som en gång utformades för att leda några få ämbetsmän eller verkställande ledamöter ger inte nödvändigtvis samma resultat när tjänstemannakåren blivit tusenhövdad. Politikernas möjligheter att delta i beslutprocessen kan ha ändrats, och många av de dimensioner organisationsforskarna intresserar sig för — t ex kontrollens djup, intensitet och spännvidd — kan ha påverkats av den kvantitativa expansionen. Föreställningen om att det politiska systemet framgångsrikt kunnat absorbera en växande volym kan rent av vara baserad på att de "framgångskriterier" som uppställts varit sådana att de lätt kunnat uppfyllas, medan en rad andra sidor av systemet aldrig pejlats.

I debatten om den svenska demokratin har man i alltför hög grad försummat att ta upp de komplikationer som uppstår just genom det offentliga ansvarsområdets vidgning. Efter den accelererande tillväxt som ägde rum under 60-talet måste dock sådana frågor få en seriös behandling. Vare sig den offentliga andelen av bruttonationalprodukten stabiliseras vid ungefär nuvarande nivå eller — vilket förefaller troligare — fortsätter att öka, står vi inför allvarliga svårigheter att bemästra denna stora gemensamma sektor. De svårigheterna har ibland förringats i den enklare socialdemokratiska polemiken mot en ofta lika förenklad och överdri-

ven borgerlig förkunnelse, men vid närmare eftertanke vill nog ingen förneka att det rör sig om reella och inte skenbara problem. De flesta inser numera att det utvecklade industrisamhället behöver en omfattande offentlig sektor, och det är just utifrån denna insikt som det borde vara en angelägen uppgift finna bättre former för en styrning av den gemensamma verksamheten. Vi behöver långt mer av studier och reflektioner kring de politiska och administrativa sidorna av den offentliga sektorns expansion.

I denna uppsats skall enbart två frågor beröras: dels medborgarnas möjligheter att öva direktinflytande över den kollektiva konsumtionen, dels de offentliga "producenternas" växande roll i politiken.

Medborgarna och den offentliga sektorn

Den offentliga sektorns omfång utgör inget fullgott mått på det offentliga inflytandet i samhället. Vissa statliga utgifter av transfereringstyp återför den genom beskattningen indragna bestämmanderätten över resurserna till de enskilda individerna. Andra åtgärder, t ex lagar och regleringar, kan på ett djupgående sätt påverka företag och enskilda utan att detta i någon större utsträckning sätter spår i budgeten. Men vilken teknik man än använder för att mäta det offentliga inflytandets utveckling råder nog inget tvivel om att staten och kommunerna under det senaste århundradet har fått åtskilligt mer att säga till om. Tjänstemannakårens ansvällning är en indikator på den tendensen, budgetens tillväxt en annan, lagstiftningens expansion en tredje.

En följd härav är att det nu fattas mångdubbelt fler offentliga beslut som berör de enskilda medborgarna och som dessa *potentiellt* skulle kunna påverka. I vilken mån medborgarna verkligen söker och lyckas påverka besluten är en annan fråga. I vissa avseenden kan det sägas att den politiska aktiviteten i samhället ökat, i andra avseenden förefaller den mer konstant. Organisationsväsendets framväxt och institutionalisering har skapat nya kanaler mellan individerna och de beslutande organen, men vi vet

inte så mycket om hur de används. Det är också tänkbart att den växande bildningen och de förbättrade kommunikationerna har gett större kraft åt den offentliga opinionen. Kommunsammanslagningarna har å andra sidan förlängt avstånden till beslutfattarna och reducerat antalet förtroendevalda. I stort sett är emellertid den politiska demokratins ramar oförändrade. Valen förrättas som tidigare med flera års mellanrum och tillåter föga mer än en preferensmarkering för ett av flera likartade åsiktspaket.

En väl utvecklad doktrin förklarar varför detta system är långt bättre än sina alternativ. Den direkta demokratin är en omöjlighet i det större kollektivet och leder även i mindre organisationer lätt till den passionerade minoritetens diktatur över den utmattade majoriteten. Det auktoritära styrelseskicket åsidosätter minoriteterna och kväver åsiktsfriheten. Med alla sina brister förefaller den representativa demokratin ändå vara den bästa garanten för pluralistisk frihet och rimlig effektivitet i det politiska livet. Av Winston Churchill har vi lärt oss att säga att den är ett dåligt system men att alla andra system är sämre.

Det låter sig sägas. Men visst är det något djupt otillfredsställande med ett styrelseskick där gapet mellan de *potentiellt påverkbara* och de *faktiskt påverkade* besluten är så överväldigande och där människorna i så ringa utsträckning reellt tar del i de kollektiva avgörandena! Hur representativa och förankrade förtroendemännen och förtroendekvinnorna än är kan det inte undanskymmas att den stora folkmajoriteten står utanför det politiska beslutfattandet. Sangvinikern kan mena att det måste föreligga ett bristande intresse när de stora möjligheterna till deltagande inte utnyttjas och att detta bristande intresse inte nödvändigtvis är av ondo; att odla sina rosor är också respektabelt. Om nu människor trots glänsande tillfällen inte *vill* ägna sig åt politik, varför skall de då med lock och pock förmås att göra det?

Det är ett bestickande resonemang, och det har också — som Leif Lewin visat i *Folket och eliterna* — många företrädare. Men det bygger på den tvivelaktiga premissen att människors innersta vilja alltid kan avläsas ur deras faktiska handlande. Den politiska apatin kan ha andra grunder än ett genuint och överlagat ointresse,

t ex svagheter i det institutionella systemet eller en känsla hos de enskilda att den politiska insatsen inte gör någon nytta. Mycket talar för att det förhåller sig så. Egentligen vore det ju ganska besynnerligt om det bara vore den privata konsumtionen som hade förmågan att engagera. Den som med stor omsorg väljer mellan olika kläder eller maträtter borde knappast vara helt likgiltig inför gator, försvar och skolor, om det nu hade funnits några effektiva möjligheter att påverka de beslut som fattades i dessa frågor. Att passiviteten ändå är så utbredd skulle då kunna bero på att de allra flesta människor inte utan skäl uppfattar sig som helt eller nästan maktlösa. Även om man förutsätter fullkomlig politisk jämlikhet har den enskilde väljaren bara 0,00002 procent av bestämmanderätten över den svenska försvarspolitik. I praktiken är den för de allra flesta naturligtvis ännu mindre; alla är medvetna om att det är experternas, de centrala administratörernas och vissa politikernas åsikter som dikterar besluten. Apatin på just detta område skulle kunna sägas vara en funktion både av den kollektiva konsumtionens odelbarhet och av kunskapens koncentration till olika specialistgrupper.

På många andra fält är situationen densamma. Den enskilde har ingen reell chans att göra sig hörd, och även om han hade det skulle det knappast inverka på besluten. En stor mängd frågor inom statsförvaltningen kan aldrig intressera något betydande antal medborgare utan överläts till tjänstemännen. Paketdemokratiens krav anses tillfredsställda om förtroendemännen kan hålla en allmän uppsikt över den offentliga sektorn och styra dess huvudsakliga inriktning.

Men är det egentligen särskilt tillfredsställande? När det offentliga inflytandet successivt utsträcks till nya domäner dras allt fler frågor in i den politiska sfären, och då ter det sig tvärtom ganska obehagligt att människorna inte har bättre medel att uttrycka sina åsikter och inverka på den kollektiva konsumtionen än valhandlingen, den fria debatten och påtryckningar som eventuellt kan förmedlas genom organisationer och liknande kanaler. I första hand är det stötande därför att medborgarna inte kan bruka sina potentiella maktmedel. I andra hand är det oroande därför att

det kan underminera både det demokratiska systemet och en vetlig kollektiv verksamhet. Om människorna i allt större utsträckning uppfattar den gemensamma konsumtionen som en opåverkbar del av sitt liv och med den offentliga sektorns tillväxt också märker hur denna okontrollerbara zon ständigt vidgas, skapas grunden för den typ av proteströrelser som vi sett i de nordiska grannländerna.

Från dessa utgångspunkter borde det vara högst angeläget att produktutveckla demokratin. Likgiltigheten är inte ett hälsotecken utan ett symptom på att något är fel med den nuvarande ordningen. Statens och kommunernas växande ansvarsområde gör det nödvändigt att söka nya former för medborgarinflytande, att "demokratisera" själva den offentliga sektorn. Efter de senaste årens intensiva debatt kring samråd och medinflytande på olika nivåer i samhället är detta knappast en kontroversiell uppfattning, men vad som kanske inte är fullt lika okontroversiellt är vilka vägar som bör väljas för att nå målet. Experimenten med olika typer av närdemokrati har vid det här laget pågått så länge att vi kan börja bedöma vad som går och vad som inte går att åstadkomma med det instrumentet. De trosvisa förhoppningarna hade sin tid; nu är det dags för en mer balanserad värdering av deltagandets möjligheter och begränsningar. För ögonblicket förefaller det mig finnas två framkomliga vägar mot ökat medborgarinflytande. Den ena är en vidareutveckling av *när demokratin* och den andra är en växande *individualisering* av det politiska beslutfattandet.

När demokratin var 60-talets favoritrecept för en breddning av folkstyrelsen. När uttrycket myntades 1969 av Eskilstuna-Kurirens chefredaktör Hans Schöier var den "participatoriska" renässansen redan i full schvung. Under en kort tid experimenterades det friskt med direktdemokrati, men sedan entusiasmen för stormöten svalnat något kanaliserades intresset för ett vidgat deltagande i första hand mot olika slag av representativ och konsultativ demokrati. Man idkade samråd och rådslag, man tillkallade referensgrupper, man skapade insyn och nya samarbetsformer. Klienter och anställda fick plats i många styrelser och remisserna skickades ut i allt vidare cirklar.

Samma strävanden gick igen på praktiskt taget alla nivåer i samhället — i rikspolitiken, i partierna, i de stora organisationerna och i kommunerna. Landvinningarna var heller inte obetydliga. Genom de närdemokratiska försöken öppnades nya kanaler mellan styrande och styrda. Gräsröternas önskemål och synpunkter fick bättre genomslagskraft samtidigt som kunskaperna om de centrala avvägningsproblemen trängde ut till allt flera. Det politiska deltagandet vidgades, och åtskilliga tidigare passiva människor sögs in i politisk eller facklig eller annan samhällstillvänd verksamhet. Massmedierna bidrog till en bättre genomlysning av många samhällsfrågor. Inom företagen lades grunden för en vidareutveckling av företagsdemokratin. Vill man summera resultaten av det närdemokratiska uppsvinget under 60-tal och tidigt 70-tal blir plusposterna många.

Men det finns också minusposter att redovisa. Här och var har de nya samverkansformerna urartat till tröttande rutin. Samrådsproceduren har visat sig ha många bifunktioner; den har kunnat användas till att låta heta potatisar svalna och den har av många deltagare uppfattats ha förstuckna inslag av manipulation. Genom att remittera en samling frågor till ett otal rådslagsgrupper har en parti- eller en organisationsledning lätt kunnat skaffa sig legitimation för den handlingslinje den själv funnit bäst, särskilt som sammanfattningen och uttolkningen av de många gruppernas reaktioner regelmässigt ankommit på ledningen. Genom de många nya organen har en hel del procedurer förlängts. Medinflytandet har gjort redan tunga beslutprocesser ännu tyngre och bundit oss i allt fler och allt längre sammanträden. Varken i tid eller pengar har närdemokratin visat sig vara särskilt billig i drift.

Härtill kommer att det trots allt varit en relativt begränsad krets av medborgare som kunnat engageras i de nya diskussionsorganen. I de flesta fall har det också varit människor av ungefär samma sociala profil som de redan tidigare verkamma förtroendevalda. Den "breddning av folkstyret" som uppstått har därför inte tillfört så många nya synpunkter. Varje teknik för inflytande som bygger på gruppdiskussioner eller skriftliga ställningstaganden gynnar de utbildade och intellektuellt rörliga på bekostnad av

de utbildade och verbalt mindre tränade. De försagda, de icke svenskkunniga och de sociala särlingarna gör sig inte så lätt gällande i sammanträdesdemokratin. De blir utanförfolket i ett samhälle som styrs av den verbala överklassen.

Från de otränades synpunkt är inte mycket vunnet med ett när-demokratiskt system som kräver aktiva kommunikationsfärdigheter. För dem erbjuder marknaden i viss utsträckning större jämlikhet än den offentliga sektorn, ty även om de ekonomiska resurserna är snett fördelade råder det en ännu större olikhet mellan skilda folkgrupper i fråga om politiska resurser. Naturligtvis *går* det att aktivera de allra flesta medborgare och ge de stumma röst, men så länge som det inte sker och den stora majoriteten förblir tyst i politiken är diskussionsmötets demokrati en bristfällig demokrati. Det finns alla skäl att vidga horisonten och söka utveckla även sådana former för medinflytande som inte förutsätter drivenhet i tal och skrift. Valhandlingen är en sådan form. Men skall den vara den enda?

I flera länder finns ett kommunalt folkomröstningsinstitut, som av allt att döma fungerar väl. I vissa amerikanska delstater tar man ställning till en mängd särskilda frågor i anslutning till de allmänna valen. I Schweiz tillämpas en annan ordning med fristående folkomröstningar. I båda fallen är visserligen valdeltagandet tämligen lågt, men det är ändå ett stort antal medborgare som på detta sätt får tillfälle att informera sig om lokala spörsmål och uttrycka en uppfattning. Ett liknande system borde kunna utvecklas i Sverige.

Men det finns också andra möjligheter att vidga de enskildas makt över den offentliga sektorn. I många fall kan det ske genom en *individualisering* av besluten. När den offentliga konsumtionen till sin natur är odelbar (typexempel: försvaret) måste det givetvis fattas en serie centrala avgöranden om verksamhetens inriktning och utformning, men i många fall är statens och kommunernas prestationer inte alls av den arten. Sådana tjänster som sjukvård och undervisning tas i anspråk av enskilda individer, och det är lätt att konstatera att vården av Andersson gäller just Andersson och inte Pettersson. Därmed öppnar sig också alternativa möjlig-

heter till beslutfattande. Man kan bestämma sig för att styrningen av vården skall ske *som om* konsumtionen vore odelbar, eller man kan dra slutsatserna av delbarheten och även dela på besluten. Den första tekniken är den som vi vanligen tillämpar. Den andra förekommer på vissa områden men skulle kunna utnyttjas på fler.

Avgiftsbeläggning är en metod att nå en sådan individualisering av makten över de offentliga tjänsterna. Mot den lösningen anförs vanligen att den favoriserar de högre inkomsttagarna. Det gör den dock inte i alla sammanhang. De tjänster som avgiftsbeläggs kan t ex vara av sådan art att de i särskilt stor utsträckning tas i anspråk av de bättre situerade, och då skapar gratisprincipen generellt sett ingen större jämlikhet. Det gäller t ex den högre utbildningen. På andra områden kan skattestrukturen vara sådan att en avgiftsbeläggning endast innebär förskjutningar mellan små skikt i toppen och botten av inkomstskalan, medan de breda mellanskikten varken drabbas eller gynnas ekonomiskt. För att få ett grepp om hur avgifterna slår är det nödvändigt att undersöka både hur skatterna träffar olika grupper och hur efterfrågan på offentliga tjänster varierar.

Många beslut om kollektiv service kan också individualiseras utan fördelningspolitiska effekter. Redan valfrihet inom ramen för den obligatoriska skolan eller gymnasieskolan innebär ju ett inslag av enskild bestämmanderätt, och det inslaget kan mycket väl ökas. Även där prestationerna är odelbara är det möjligt med en större lokal självständighet. Den starka nationella konformitet som präglar den svenska offentliga sektorn bottnar visserligen bl a i hedervärda ambitioner att ge en skjuts framåt åt de delar av landet som tidigare sackade efter i fråga om kollektiv service, men när vi nu nått fram till en ganska jämn standard i hela riket är det inte alls säkert att dessa motiv längre har samma tyngd. En försiktig differentiering, bl a i formen av kontrollerade experiment, skulle knappast innebära något hot mot den regionala jämlikheten eller den nationella sammanhållningen.

Det är också möjligt att konstruera en konstgjord marknad för offentliga tjänster utan att plånboken kommer in i bilden. Ingemar Ståhl framförde i sin tidigare nämnda bok *U 74* ett förslag om att

varje individ efter den obligatoriska skolan eller efter två—tre års gymnasiestudier skulle tilldelas ett eget studiekonto, t ex på 40 000 kronor. Från detta konto kunde medborgaren sedan ta ut studiemedel när han så önskade, och lät han kontot förbli orört skulle behållningen växa med normal räntesats. Hade pengarna inte utnyttjats efter en viss tid, t ex i 50-årsåldern, kunde de överföras till AP-systemet och den enskilde skulle då kompenseras genom en högre pension. Liknande förslag har framförts av ekonomer med så varierande ideologiska utgångspunkter som Gösta Rehn och Milton Friedman.

Den ståhlska modellen, kompletterad med lånemöjligheter för högre studier, är tilltalande från flera synpunkter. Den fyller för det första högt ställda krav på fördelningspolitisk rättvisa. För det andra ger den den enskilde stora möjligheter att själv välja *när* han vill studera — förräntningen ger incitament till uppskjutna eller varvade studier. För det tredje överför den bestämmanderätten till de studerande och kan därmed skapa ett nyttigt tryck på utbildningsanstalterna. Det kan till och med finnas skäl att över studiekontona finansiera inte bara de individuella levnadskostnaderna under studietiden utan också skolornas kostnader för utbildningen, som då får tas in genom terminsavgifter. Med en sådan ordning skulle det bli "konsumenterna" och inte utbildningsbyråkraterna som regerade över det högre skolväsendet.

Ett annat uppslag till individualiserat beslutfattande är det *Revenue-Sharing Voucher Program* som lanserats av amerikanen Steven H Flajser (*Policy Studies* 1974: 3). Enligt detta system skulle de federala bidragen till delstater och lokala organ (ungefär motsvarande våra generella statliga utjämningsbidrag till kommunerna) inte omedelbart tillställas de politiska beslutfattarna utan i stället delas ut bland medborgarna i form av vouchers. Den enskilde skulle sedan kunna ge sin voucher till en eller flera kommunala förvaltningar, i valfria proportioner. Den som önskade en satsning på barnstugorna kunde ge sin kupong till socialförvaltningen, den som menade att vägarna behövde rustas upp sände sin till gatukontoret, osv. Outnyttjade vouchers fördelades av kommunstyrelsen (hos Flajser borgmästaren), som också förfogade över

egna medel och därigenom kunde hindra att det uppstod plötsliga kassabrister på något område. Systemet skulle sannolikt leda till en viss konkurrens mellan de olika kommunala verksamhetsgrenarna, men att en förvaltning plötsligt skulle stå på ruinens brant anser förslagsställaren inte vara någon allvarlig risk. För det första skulle ju inte alla kommunala resurser fördelas av medborgarna, och för det andra skulle en resursbrist i någon del av den kommunala apparaten snart leda till att nya vouchers strömmade till. Företag har lärt sig att leva med osäkra intäkter och den konsten borde en förvaltning också kunna tillägna sig.

Flajsers modell kan förefalla äventyrlig, men den har några tilltalande drag. Den gör de olika förvaltningarna mer beroende av sina klienter eller konsumenter, vilket i de flesta fall borde öva en nyttig press på verksamheten. Den ger också allmänhetens prioriteringar genomslagskraft i fördelningen av offentliga resurser. Budgetspel av denna typ kan — med betydande modifikationer — vara en vettig metod att öka medborgarnas inflytande över den gemensamma konsumtionen.

De offentliga producenterna som politisk maktfaktor

Med den offentliga sektorns expansion får allt fler medborgare sitt lönekuvert från staten eller kommunerna. Andra blir för sin försörjning beroende av att de företag de arbetar i lyckas behålla sina order från den offentliga sektorn. Tillsammans blir dessa grupper — de offentliga producenterna — en viktig maktfaktor i politiken.

Producentpåverkan har naturligtvis alltid spelat en viss roll för de politiska avgörandena. Den gamla skiljelinjen mellan beslutande och verkställande funktioner är inte lika skarp i verkligheten som i teorin. I modern statskunskap har det ofta betonats att politik och förvaltning är integrerade processer; klassikern på området är Paul Applebys *Policy and Administration* från 1949. Efter-

som de politiska besluten till stor del måste bygga på information från de beredande funktionärerna har det alltid funnits ett betydande utrymme för tjänstemannainflytande. Det är ute på fältet och i verksledningarna som man möter och definierar problemen, och det är också där man samlar erfarenheter och fångar upp reaktioner från allmänheten och från särskilda klientgrupper. I systemteorins termer är förvaltningen ett nödvändigt instrument för återkoppling.

Även mer innovativa förslag om nya offentliga insatser kommer ofta inifrån de verkställande organen. Vare sig de förs fram som formella anslagsäskanden eller som propåer i informella överläggningar går de vanligen ut på större åtaganden. Det administrativa informationsnätet tenderar att sila bort upplysningar som antyder att den offentliga verksamheten kan minskas men ger däremot effektiv spridning åt budskap av motsatt innebörd. Genom myndigheter och förvaltningar nås de ansvariga politikerna av önskemål såväl från konsumenterna, dvs de klienter som förvaltningen betjänar, som från de offentliga producenterna själva.

Flera inslag i samhällsutvecklingen har gett ökad kraft åt denna påverkan. Den växande komplexiteten i många typer av statligt och kommunalt arbete har gjort beslutfattarna mer beroende av den anställda expertisen. Edgar Borgenhammar har i SNS-boken *Makten över sjukhuset*¹ gett flera roande exempel på hur läkarna i kraft av sin sakkunskap kan få gehör för sina önskemål i landstingens budgetarbete:

En överläkare berättar att direktionens ordförande vid ett tillfälle frågade honom till vad han skulle använda den nya maskin som han begärde ett ganska stort anslag för. — ”Den skall jag ha att operera dig med, när du blir sjuk”, sade läkaren. Då undrade landstingsmannen om det inte var något mer överläkaren behövde.

Det är möjligt att den statliga budgetprövningen har förutsättningar att vara mer effektiv än den primär- och sekundärkommunala, men det förefaller ändå sannolikt att de politiska frågorna

¹ Borgenhammar, E, *Makten över sjukhuset*, Uddevalla 1968 s 96.

på område efter område kommer att bli så komplicerade att politikerna riskerar att hamna i just denna situation. Med en ökande specialisering blir det allt svårare för generalisterna att inte råka i klorna på de sakförståndiga.

En annan tendens som förstärker producenternas inflytande är de fackliga organisationernas växande roll. Förvaltningsdemokratien kan uppenbarligen hanteras på många olika sätt, men om den konsekvent används som medel för att ge de anställda bättre arbetsbetingelser genom resursförstärkningar av olika slag kan den få en rätt ansenlig inverkan på de politiska besluten. Den fackliga representationen i offentliga utredningar, verkstyrelser m m kan ge liknande effekter. I senare tiders oro över "korporativism" och dubbelrepresentation av vissa medborgare genom personalmedverkan i kommunala nämnder ligger tydligen farhågor för att de anställda i alltför stor utsträckning skall få makt över den offentliga verksamheten.

Att politikerna visar allt större förståelse för producentsynpunkter kan därtill vara en följd av att också väljarkåren fått sin "offentliga sektor". Med 1300000 svenskar i offentlig tjänst och ett obestämt antal privatanställda i indirekt beroende av den offentliga verksamheten är det inte underligt att sysselsättningsaspekter i allt större utsträckning börjat tränga in i övervägandena kring statlig och kommunal verksamhet och att personalintressen av olika slag spelar in i beslutfattandet. Partiernas agerande både i riksdagen och i de kommunala församlingarna ger klart belägg för att de offentliga producenterna inte längre är några negligerbara grupper. Under 1800-talet kunde bondeståndet tillåta sig en ganska snäv hållning till huvudstadens ämbetsmän. Idag skulle ingen partigrupp drömma om att fjärma sig från de talrika stats- och kommunalanställda.

Producenterna själva tar också aktiv del i det politiska arbetet. I de valda församlingarna finns många företrädare för dessa yrkesgrupper, och det är inte ovanligt att de specialiserar sig på frågor inom den egna arbetssfären. Också i lokala partiorganisationers överläggningar spelar t ex de kommunalanställda en stor roll. De har daglig kontakt med de verksamhetsområden som dryftas och

kan därigenom förmedla erfarenheter och kunskaper till sina partivänner. Med den kommunala sektorns expansion kommer alltfler kommunalpolitiker att rekryteras bland de kommunalt anställda, som genom detta engagemang kan få nya möjligheter att påverka sina arbetsförhållanden.

Det finns också andra, mer indirekta vägar för detta producentinflytande. Ambitiösa och expansiva myndigheter bemödar sig ofta om goda relationer med sina klientgrupper och den politiska maktstrukturen. Genom en allt ymnigare samhällsinformation kan man förbättra verksamhetens förankring i skilda kretsar. Väsentlig är därtill den information som förmedlas genom massmedierna. De larmrapporter om "kriser" vid olika förvaltningar som periodiskt förekommer i pressen och radio/TV har ofta sitt ursprung i initiativ från verksamhetsledningar, personal eller sympatiskt inställda journalister. Offentliga producenter med goda presskontakter kan på detta sätt få god hjälp med "marknadsföringen" av sina produkter. Denna typ av "petitajournalistik" tycks ha blivit allt vanligare under senare år.

I kraft av sina kunskaper, sitt engagemang och sin numerär kan de offentliga producenterna följaktligen utöva ett betydande inflytande i ett samhälle med växande kollektiv verksamhet. Vill man slå vakt om en konsumentstyrning av statligt och kommunalt arbete är denna nya styrkebalans värd att hålla under uppsikt.

Sammanhållning i fara?

I ett samhälle där medborgarna anförtror bortemot hälften av sina inkomster åt den offentliga sektorn utan att tvingas därtill av totalitära institutioner måste det råda ett ganska starkt förtroende för de statliga och kommunala organen. I internationellt perspektiv framstår också den relativt svaga misstron mot politiker och byråkrater som ett av de mest utmärkande dragen i det svenska politiska systemet. En viss olust finns naturligtvis, men i jämförelse med det främlingskap som en rad undersökningar belagt i andra länder framstår den svenska samhällssolidariteten som massiv och

märkvärdig. Det vore en spännande uppgift att undersöka hur den uppkommit och hur den hålls vid liv. Religiösa, moraliska och ideologiska komponenter spelar säkert en betydande roll. Jan Myrdal är inte på villospår när han i *Den onödiga samtiden* betonar den åsiktsmässiga kontinuiteten mellan 1800-talets boströmanism och 1900-talets socialdemokrati.

Men givetvis finns det också faktorer av social, ekonomisk och politisk karaktär som håller samman det svenska folkhemsbygget. Folkrörelserna och den kommunala självstyrelsen har bidragit till att ge den offentliga sektorn en stadig förankring i opinionen. Genom det proportionella valsättet och samregeringstraditionen på alla politiska nivåer utom den allra högsta har olika folkgrupper fått ta ansvar för de offentliga insatserna. De statliga och kommunala instanserna har inte uppfattats som främmande makter i samhället.

Kanske fortsätter det på det viset, och då är ju det mesta gott och väl — om man nu ser systemets fortlevnad som det viktigaste målet. Men mycket tyder på att det inte riktigt kommer att fortsätta på det viset. Ett samhälle med en växande offentlig sektor står inför andra problem än en marknadsekonomi med den övervägande delen av befolkningen försörjd inom jordbruk och industri. De problemen finns det skäl att penetrera om man inte vill stå oförberedd inför eventuella politiska kastningar.

En grundfråga är av ekonomisk art. Alla erfarenheter pekar på att medborgarnas skattevilja och stöd för offentliga insatser fluktuerar med konjunkturerna, och intresset för den gemensamma sektorn är inte precis på höjdpunkten när samhällsekonomin sviktar och den personliga levnadsstandarden är i fara. Går det under sådana omständigheter att ge stadga åt den kollektiva konsumtionen? Vad händer med den offentliga sektorn i ett läge där standardökningen mer eller mindre tillfälligt upphör eller sackar av? Sådana spørsmål har nogsamt undvikits i de senaste årens debatt kring ”nolltillväxt”, trots att utvecklingen i flera andra länder ger tankeväckande illustrationer.

En annan fråga är av institutionell karaktär. Det politiska system som vi ärvt från förra århundradet har skenbart visat sig myc-

ket livskraftigt och anpassbart till nya förhållanden, men det kan mycket väl ha inträffat långsamma förändringar som vi först med tiden blir varse. Amerikanska undersökningar har nyligen visat att medborgarnas förtroende för politiker och byråkrater radikalt sjunkit under det senaste årtiondet. Det har säkert en rad inrikes- och utrikespolitiska orsaker som inte är relevanta för oss, men möjligheten av en liknande utveckling i Sverige bör inte underskattas. Det finns många faktorer som kan driva fram sådana reaktioner, och några av dem förefaller vara "systemimmanenta" i ett samhälle där den byråkratiska djungeln tättnar och arbetsfördelningen ger ett allt större inflytande åt specialisterna. Ty här kan ingen medborgaraktivism i världen förhindra att de enskilda får allt svårare att behärska sin omgivning. I en tidigare uppsats ("Om makt och maktlöshet" i SNS-boken *Blandekonomi på villovägar?*¹) har Carl Tham och jag också pekat på den "demokrati-paradox" som består i att ett vidgat politiskt deltagande leder till att samhället blir alltmer trögpåverkat.

I några debattböcker från de senaste åren har det talats om "den ofantliga sektorn" och "den väsentliga sektorn". Ingetdera attribut är felaktigt, och det är just därför att den offentliga verksamheten *både* är ofantlig och väsentlig som dessa frågor är så viktiga. Om vi nu äntligen har passerat det stadium där intelligen- ta människor ödslade kraft på att vara *för* eller *emot* den offentliga sektorn borde det vara dags för en seriös analys av de styrproblem som uppstår i det avancerade demokratiska industrisamhället. De går inte att lösa med 1800-talets formuler.

¹ Albinsson, G m fl, *Blandekonomi på villovägar?* Uddevalla 1972.

Några aktuella SNS-böcker

G Ball m fl Energi — till vilket pris? 1975	hft 34.—
P Bohm Samhällsekonomisk effektivitet 1974	hft 29.50
Bouveng-Söderman Världsmarknaden 1974	hft 29.50
Calmfors-Lundberg Inflation och arbetslöshet 1974	hft 38.—
N Elvander m fl Näringslivets 900 organisationer 1974	hft 34.50
Frenne-Salomonsson Att handla med Östeuropa 1974	hft 29.50
L Lidén Makten över företaget 1974	hft 23.55
E Lundberg m fl Kris eller konjunkturuppgång? 1974	hft 19.50
J Myhrman Kreditmarknad och penningpolitik 1974	hft 29.50
I Ståhl U 74 — en samhällsekonomisk analys av den högre utbildningen 1974	hft 19.50
D Tarschys Den kommunistiska framtiden 1974	hft 29.50

Offentlig sektor i tillväxt

Varför växer den offentliga sektorn? Måste den växa vidare? Vill folk ha mer offentliga tjänster eller vill de hellre ha prylar? Vem bestämmer i den offentliga sektorn? Vem tjänar på den? Betala med skatt eller avgifter? Är den offentliga sektorn mer byråkratisk än den privata? Dessa och liknande frågor diskuteras i denna debattbok.

Daniel Tarschys är docent i statskunskap

Lars Nabseth är professor i nationalekonomi och chef för Jernkontoret

Mats Hellström är riksdagsman och sakkunnig i finansdepartementet

Hans L Zetterberg, professor i sociologi, leder SIFO:s verksamhet

Karin Busch är fil lic och forskningschef på SIFO

Christer Wallroth, ekon lic, är forskare vid SIAR

Gabor Bruszt, fil lic, är chef för SIAR

Erik Höök är professor i nationalekonomi och knuten till finansdepartementet

Bo Winander är fil kand och utredare vid SNS

Roger Henning, fil dr i statskunskap, är utredare vid SNS

Anders Leion är civilekonom och utredare vid LO

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Distribueras av  **FORUM**