DEMOKRATI OCH MAKT I SVERIGE

Maktutredningens huvudrapport

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1990:44

DEMOKRATI OCH MAKT I SVERIGE

Maktutredningens huvudrapport

SOU 1990:44

SOU
1990:44 A



Statens offentliga utredningar
1990:44
Statsrådsberedningen

Demokrati och makt i Sverige

Maktutredningen

Maktutredningens huvudrapport
Stockholm 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00}
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast beställare inom regeringskansliet)

ISBN 91-38-1057
Graphic Systems AB, Göteborg 1990 ISSN 0375-250X

Till statsministern

Genom beslut den 27 juni 1985 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet I. Carlsson att tillkalla en kommitté med uppdrag att genomföra en utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige.

Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 5 september 1985 såsom ledamöter docent Olof Petersson (ordförande), dåvarande docenten Yvonne Hirdman, docent Inga Persson-Tanimura och såsom sakkunnig professor Johan P. Olsen.

Som huvudsekreterare förordnades den 17 december 1985 fil. kand. Anders Westholm.

Som ledamöter i referensgruppen med utländska forskare förordnades den 22 april 1986 professor Erik Allardt, professor Raymond Boudon, forskningsledare Helga Maria Hernes, professor James G. March, professor Dennis C. Mueller, professor Helga Nowotny, professor Fritz W. Scharpf, professor Theda Skocpol, professor Lester C. Thurow och professor Sidney Verba. På egen begäran entledigades professor Boudon den 1 juni 1987 och professor Thurow den 1 december 1988 som ledamöter i referensgruppen.

Kommittén får härmed överlämna sitt huvudbetänkande. Som underlag för sitt arbete har kommittén utgivit ett antal böcker och rapporter, som förtecknas i en bilaga till detta betänkande.

Kommitténs uppdrag är därmed slutfört.

Uppsala den 17 juni 1990

Olof Petersson

Yvonne Hirdman *Inga Persson* *Johan P. Olsen*

/Anders Westholm

Innehåll

1 En utredning om demokrati och makt ... 11
1.1 Demokrati ... 12
1.1.1 "Det svenska demokratiska idealet" ... 12
1.1.2 Två tolkningar av demokratin ... 14
1.1.3 Demokrati: honnörsord eller kritiskt begrepp? ... 15
1.2 Makt ... 17
1.2.1 Debatten om maktbegreppet ... 17
1.2.2 Makt och medborgarskap ... 20
1.3 Den svenska modellen vid en vändpunkt? ... 21
1.4 Interna förändringsfaktorer ... 26
1.5 Externa förändringsfaktorer ... 28
1.6 Industrisamhälle i omvandling ... 31
1.6.1 Fritiden ... 31
1.6.2 Familjen ... 32
1.6.3 Arbetet ... 34
1.6.4 Klassamhället ... 36
1.7 Huvudrapportens uppläggning ... 37

2 Opinionsbildningen ... 43
2.1 Definitionsmakten ... 44
2.1.1 Invandrarna i offentligheten ... 45
2.1.2 Politikens bildvärld ... 47
2.1.3 Maktens gestalt ... 49
2.2 Opinionspåverkan ... 50
2.2.1 Förväntningspolitik ... 51
2.2.2 Tankestyrning ... 52
2.2.3 Statens symboler ... 53
2.2.4 Påverkan som hantverk ... 54
2.3 Massmedia ... 57
2.3.1 Massmediestrukturen ... 57
2.3.2 Hur styrs massmedierna? ... 59
2.3.3 Massmedia som arena ... 63
2.3.4 Ett ömsesidigt beroende ... 66
2.4 Opinionsbildningens dilemman ... 68
2.4.1 Massmedia, demokrati och samhällsutveckling ... 69

3 Genussystemet ... 73
3.1 Den icke problematiserande inställningens hinder ... 74
3.1.1 Det teoretiska hindret ... 75
3.1.2 Om genussystemteorier ... 76
3.1.3 Historisk bakgrund: den växande könskonflikten ... 80
3.2 Husmoderskontraktet – eller den andra historiska kompromissen 1930-1960 ... 84
3.2.1 1930-tal ... 84
3.2.2 Övergångsfasen: 1950-1960-tal ... 87
3.3 Jämlikhetskontraktet 1965-1975/80 ... 89
3.4 Jämställdhetskontraktet 1975/80- ... 94
3.4.1 Den nutida könskonflikten ... 94
3.4.2 Könskonfliktens vardagliga ansikte – ett genuskontraktperspektiv ... 96
3.4.3 Lösningarna och morgondagens genussystem ... 104
3.4.4 Jämställdhetsväsendet ... 105
3.5 Genussystemet inför sekelskiftet: två bilder ... 111
3.5.1 Den mörka bilden ... 112
3.5.2 Den ljusa bilden ... 114

4 Makten över kapitalet ... 117
4.1 Marknad och demokrati ... 117
4.2 Äganderätt och medborgarrätt ... 119
4.3 Ägande i näringslivet: från finansfamiljer till ägarkompetens och kontroll ... 121
4.3.1 Ägarstruktur och inflytande på 1960-talet ... 121
4.3.2 Mot ökat institutionellt ägande ... 122
4.3.3 Teoriutvecklingen kring ägandet ... 123
4.4 Ägarutredningen ... 124
4.4.1 Ägarnas kategoritillhörighet ... 125
4.4.2 Koncentrationen i företagens ägar- och inflytandestruktur ... 126
4.4.3 Inflytande och kontroll ... 127
4.4.4 Kontrollägarskiften ... 128
4.4.5 Fientliga uppköpserbjudanden ... 128
4.4.6 Försvarsåtgärder ... 129
4.4.7 Ägarkoncentrationen på övergripande nivå ... 130
4.4.8 Maktutredningen och ägarutredningen ... 131
4.5 Makten över det enskilda företaget ... 131
4.5.1 Från kapitalandelar till röstandelar ... 133
4.5.2 Från röstandelar i bolaget till röstandelar på stämman ... 134
4.5.3 Från röstandelar till röstmakt ... 136
4.5.4 Från autonom till heteronom röstmakt ... 137
4.6 Makten över näringslivet ... 139
4.6.1 Dataunderlag ... 140

4.6.2 Koncentration ... 143
4.6.3 Centralisering ... 148
4.6.4 Koordination ... 150
4.6.5 Komplexitet ... 158
4.6.6 Makten över näringslivet: sammanfattning ... 160
4.7 Storföretagen och makten ... 161
4.7.1 Ägarmakt och företagsledarmakt ... 161
4.7.2 Storföretagens nätverk ... 162
4.7.3 Storföretagen och den politiska makten ... 163
4.7.4 Ägarkoncentrationen och demokratin ... 164

5 De organiserade intressena ... 167
5.1 Det organiserade Sverige ... 168
5.1.1 Medlemsförankring ... 169
5.1.2 Samhörighet med organisationer ... 174
5.1.3 Organisation som resurs ... 175
5.2 Fackföreningsrörelsen ... 176
5.2.1 Förhandlingssystem i omvandling ... 178
5.3 Organisationerna och staten ... 179
5.3.1 Kontakter med regeringskansliet ... 181
5.3.2 Korporatism, järntrianglar och nätverk ... 182
5.3.3 Aktuella utvecklingstendenser ... 186
5.4 Organisations-Sveriges problem ... 190
5.4.1 Konsekvenser för staten ... 190
5.4.2 Konsekvenser för organisationerna ... 191
5.4.3 Konsekvenser för medlemmarna ... 192
5.4.4 Organisationernas nya utmaning ... 194

6 Medborgarna och politiken ... 197
6.1 Maktkampen om demokratins institutioner ... 198
6.2 Klassmobilisering och koalitionspolitik ... 200
6.2.1 Sveriges politiska asymmetri ... 202
6.3 Partisystemets förändringar ... 203
6.4 En klyfta mellan medborgare och politik? ... 209
6.4.1 Förändringar i politiskt deltagande ... 212
6.4.2 Ökar eller minskar den politiska jämlikheten? ... 215
6.4.3 Utbildningens betydelse ... 217
6.5 Maktlöshetens cirklar ... 219

7 Den offentliga sektorn ... 223
7.1 Den offentliga sektorns omfattning ... 224
7.1.1 Ekonomisk betydelse ... 224
7.1.2 Offentligt anställda ... 225
7.1.3 Offentliga regleringar ... 226
7.1.4 Den offentliga sektorns gränser ... 226

7.2 Den offentliga sektorns uppbyggnad och arbetssätt ... 228
7.2.1 Hierarki ... 228
7.2.2 Professionsstyre ... 230
7.2.3 Förvaltningskorporatism ... 231
7.2.4 Brukarinflytande ... 232
7.3 Medborgarna och den offentliga sektorn ... 233
7.3.1 Att lägga livet till rätta ... 234
7.3.2 Medborgarna och myndigheterna ... 235
7.3.3 Medborgarna och staten ... 237
7.3.4 Medborgarens möjligheter att påverka ... 238
7.3.5 De anställda och arbetsskadorna ... 239
7.4 Den offentliga sektorns resultat ... 241
7.4.1 Är utjämning möjlig? ... 242
7.4.2 Den offentliga sektorn och jämställdheten ... 246
7.5 Politikerna och den offentliga sektorn ... 248
7.5.1 Politik som styrning ... 248
7.5.2 Riksdagen ... 249
7.5.3 Regeringen ... 251
7.5.4 Makten att reformera ... 252

8 Makten över marknaderna ... 257
8.1 Medborgarna som konsumenter ... 257
8.2 Vad är marknadsmakt? ... 261
8.3 Från marknadsekonomi via blandekonomi till förhandlingsekonomi ... 262
8.4 Marknadsmaktens bestämningsfaktorer – teoretiska föreställningsramar ... 265
8.5 Marknadsmakt och internationell integration ... 268
8.6 Marknader, politik och organiserade intressen ... 269
8.7 Marknadsmakt och konsumentvälfärd i Sverige ... 273
8.7.1 Koncentration, vinster och marknadsmakt inom svensk industri ... 274
8.7.2 Multinationell konkurrens och marknadsmakt ... 278
8.7.3 Den politiska marknaden för regleringar och indirekt marknadsmakt ... 287
8.7.4 Konkurrenspolitik och marknadsmakt ... 292
8.8 Sammanfattning ... 298

9 Makteliten ... 301
9.1 Sverige: två eliter? ... 305
9.2 Elitbegreppet ... 306
9.2.1 Maktutredningens elitundersökning ... 309
9.3 Vägen till makten ... 317
9.3.1 Rörelsebakgrund ... 325
9.3.2 Andrarkins järnlag ... 330

9.4 Maktens ideologi ... 337
9.4.1 Åsiktsdimensioner ... 341
9.4.2 Partisympatier ... 347
9.4.3 Institutionella särkulturer ... 353
9.5 Den svenska maktelitens struktur ... 355

10 I de yttre krafternas våld? ... 359
10.1 Teknik och makt ... 359
10.1.1 Teknik som konstitution ... 361
10.1.2 Förhållandet mellan teknik och makt ... 363
10.1.3 Globalt och lokalt ... 364
10.2 Den internationaliserade ekonomin ... 367
10.2.1 Internationalisering och demokrati ... 367
10.2.2 Internationaliseringens ekonomiska grunder ... 369
10.2.3 Internationaliseringens effekter för olika grupper ... 371
10.2.4 Internationalisering och nationell ekonomisk-politisk autonomi ... 372
10.2.5 Internationalisering, nationalstatens handlingsalternativ och den svenska modellen ... 374
10.2.6 Konsekvenser av valutaregleringens avskaffande ... 376
10.2.7 Sverige och EG – harmonisering och autonomi ... 378
10.3 Den internationaliserade demokratin ... 381
10.3.1 Sveriges möjligheter att påverka internationellt ... 383
10.3.2 Den internationella maktutövningens nationella återverkningar ... 385
10.3.3 Internationaliseringens konsekvenser för medborgarna ... 387

11 Makt och demokrati under förändrade villkor ... 389
11.1 Slutet på en epok ... 389
11.1.1 Pågående förändringsprocesser ... 389
11.1.2 Den svenska modellen i omvandling ... 390
11.2 Medborgarnas makt ... 394
11.2.1 Könsskillnader ... 394
11.2.2 Ekonomisk ojämlikhet ... 394
11.2.3 Klasskillnader ... 395
11.2.4 Kunskapsklyftor ... 395
11.2.5 Regionala skillnader ... 396
11.2.6 Invandrare ... 397
11.2.7 Tillhörighet som resurs ... 398
11.2.8 Variationer över livsområden och över tid ... 399
11.3 Maktstrukturens förändringar ... 399
11.4 Samhällsutvecklingen och det demokratiska idealet ... 402
11.4.1 Medborgerlig nyorientering ... 403
11.4.2 Institutionell nyorientering ... 405

11.4.3 Medborgarna och demokratin 407

Bilagor

Bilaga 1 Direktiv 411
Bilaga 2 Forskningsprogrammets organisation 421
Bilaga 3 Publicerade skrifter 427
Bilaga 4 Medverkande 437
Bilaga 5 Sakregister 445

1 En utredning om demokrati och makt

Maktutredningens direktiv reser ett antal centrala frågor om makten i det svenska samhället. Vilken betydelse har skillnader i levnadsvillkor och fördelningen av olika resurser för medborgarnas faktiska möjligheter att delta i samhällets beslutsprocesser? Hur fördelas maktresurser och inflytande inom olika områden av svenskt samhällsliv, såsom näringslivet, den offentliga sektorn, organisationerna och opinionsbildningen? Hur påverkar samhällsutvecklingen olika former av maktutövning?

Frågorna i direktiven aktualiserar också det demokratiska styrelseskickets grundläggande principer. Demokratins allmänna tanke är att medborgarna skall ha lika rätt till personlig utveckling och lika rätt att påverka samhällets gemensamma angelägenheter. Det finns därmed ett direkt samband mellan demokrati och makt. Demokratin kan ses som en uppsättning kriterier för samhällets maktfördelning. Den faktiska maktstrukturen kan i större eller mindre grad avvika från demokratins ideal.

Därmed formuleras en stor undersökningsuppgift, nämligen att i ljuset av demokratins principer karaktärisera det svenska samhällets maktstruktur. En sådan undersökning får ett särskilt intresse om den sätts in i ett historiskt perspektiv. Ökar eller minskar avståndet mellan demokratins allmänna principer och maktutövningens realiteter? Utredningens direktiv ställer frågan "om samhällsutvecklingen totalt sett närmar sig det svenska demokratiska idealet".

Undersökningens tre centrala begrepp är därmed "demokrati", "makt" och "samhällsutveckling". Alla dessa begrepp är notoriskt vaga och omstridda. Det saknas entydiga mätinstrument. Debatten rymmer många olika tolkningar och påståenden. Situationen skiljer sig emellertid inte från annan samhällsvetenskaplig forskning. Det normala torde vara att begrepp är mångtydiga och kontroversiella. Desto nödvändigare är det att begreppen diskuteras och preciseras. Detta kapitel avser att närmare bestämma begreppens innebörd.

Det första avsnittet (1.1) diskuterar och problematiserar vad som skall anses utgöra "det svenska demokratiska idealet". Finns det en speciell "svensk" variant av demokrati och hur förhåller sig denna i så fall till den stora internationella idédebatten om demokratins innebörd?

Därnäst (avsnitt 1.2) uppmärksammas debatten om maktbegreppets innehörd. Frågan här är vilken vägledning olika maktteorier ger för en undersökning av ett samhälles maktstruktur och dess förändringar.

Mot slutet av kapitlet karaktäriseras den pågående samhällsutvecklingen. Det sker genom att teckna några huvuddrag i det moderna Sveriges styrelsesätt (avsnitt 1.3). Samtidigt identifieras några viktiga förändringsfaktorer (1.4-1.5). Samhällsutvecklingen belyses genom en undersökning av förändringarna i ett lokalsamhälle (1.6).

Med utgångspunkt från denna principiella diskussion analyseras den aktuella samhällsutvecklingen inom några centrala områden. Upplägggningen av huvudrapportens övriga kapitel presenteras i avsnitt 1.7.

1.1 Demokrati

Vad innebär det att värdera ett lands styrelsesätt, en samhällsordning, samhällsutvecklingen eller reformförslag med utgångspunkt från demokratiska kriterier? Har demokratibegreppet såpass klar innebörd att det går att avgöra hur demokratiskt ett styrelsesätt är eller att skilja demokratiska från icke-demokratiska regimer? Hur stor enighet råder det om innehållet i det demokratiska idealet och om dess tillämpbarhet inom olika delar av samhällslivet? Om det dessutom är så, som stundom görs gällande, att demokratin alltid är ofullbordad, om förändring är ett naturligt demokratiskt tillstånd, kan man också fråga om idealet självt håller på att ändras och i så fall i vilken riktning. Slutligen kan man fråga hur stor enigheten är när det gäller vilka omständigheter som bidrar till att främja eller hämma en utveckling i demokratisk riktning.[1]

I maktutredningens direktiv ger regeringen uttryck för uppfattningen att det demokratiska idealet är klart och stabilt samt att det råder enighet om vad idealet innebär: "Så såg och ser alltjämt det demokratiska idealet ut i Sverige". I västerländsk historia har situationen emellertid variit en annan. Användningssätten har varit många och ofta oklara. Demokratidefinitionerna har innehållit spänningar och dilemman. Det har fummits skilda uppfattningar om vad som krävs för att demokratin skall kunna förverkligas. Huvudintrycket av dagens internationella demokratidebatt är också att det varken råder enighet om begreppets innehåll eller om betingelserna för demokratins utveckling.

1.1.1 "Det svenska demokratiska idealet"

Utredningens direktiv knyter demokrati till grundtanken om alla människors lika värde. Från denna princip härleds kravet att alla skall ha samma möjlighet att påverka sina levnadsvillkor och samhällets utveckling. Det gäller här faktiskt inflytande och inte bara formella möjligheter. Det gäller också att kunna påverka alla samhällsområden. Inflytandet skall kunna göras gällande överallt där människors livschanser påverkas.

1. Detta avsnitt baseras på Johan P. Olsen, *Demokrati på svenska*, Carlssscons, Stockholm 1990.

Påverkansmöjligheterna, och därmed demokratibegreppet, knyts till deltagande i samhällets beslutsprocesser och till opinionsbildning. "Demokratins mål är att medborgarna på lika villkor skall kunna delta i formandet av framtiden och att de själva skall kunna forma sin tillvaro." Vardagsdemokratin förutsätter att den enskilde skall delta i många sammanhang: i politiska val, som förtroendevald, i fackföreningar, som boende och som anställd.

En sådan "djupare" demokrati förutsätter, enligt direktiven, en jämn spridning av resurser: ekonomiska och organisatoriska resurser, kunskaper och kompetens, självförtroende och kontakter med inflytelserika personer. Olikheter i resurser skapar olika förutsättningar för att delta och för att utöva inflytande. "Medborgarnas tillgång till olika typer av maktresurser sätter ramarna för deras möjligheter att delta och för deras livschanser." När direktiven antyder att den demokratiska utvecklingen gått längre i Sverige än i något annat europeiskt land anförs sociala och ekonomiska förhållanden såsom böndernas fria ställning, läskunnighet, yrkeskompetens samt medborgarnas deltagande i demokratiskt uppbyggda partier, rörelser och organisationer.

Även demokratins framtidsutsikter ses i skenet av den sociala, ekonomiska och tekniska utvecklingen. Demokrati, social trygghet och effektiv produktion antas hänga samman, förstärka varandra och utgöra varandras förutsättningar. "Lika litet som en stagnerande ekonomi kan garantera en ekonomisk trygghet kan en stagnerande demokrati garantera den sociala stabilitet som både är ett värde i sig och en förutsättning för den ekonomiska utvecklingen."

Demokratins reella innehåll är, enligt direktiven, inte givet en gång för alla. Det förändras med den sociala och den ekonomiska utvecklingen. "Makten samlas till dem som förstår den nya samhällsorganisationens villkor och de förändringsmöjligheter som nu gäller." Drag i samhällsutvecklingen kan bidra till att urholka demokratins reella innehåll. Samspelet mellan å ena sidan effektivitet, komplexitet och valfrihet som blir resultatet av ökade ekonomiska resurser och å andra sidan de beroendeförhållanden som därav följer betraktas som en del av demokratins existentiella problem. Uppmärksamheten måste därför riktas mot hur demokratin påverkas av utvecklingen i det genomorganiserade industrisamhället, med komplexa nätverk, segmentering och särintressen som har makt att blockera förändringar. Direktiven reser frågan om denna utveckling inom många områden har gått så långt att det demokratiska inflytandet kan anses hotat.

Oklara maktförhållanden, som gör det svårare att utkräva ansvar, "ökar risken för en känsla av maktlöshet, kanske t.o.m. vanmakt". Därigenom riskeras själva fundamentet för demokratin: "Det värde som varit grundläggande för den svenska demokratins utveckling – att solidaritet medborgarna emellan är en nödvändig förutsättning för att ett modernt samhälle inte skall brytas sönder i inbördes strider mellan olika grupper –

riskerar att undermineras om medborgarna inte förmår se samspelet mellan maktutövning och levnadsvillkor."

Direktiven knyter sålunda "det svenska demokratiska idealet" till idéerna om folksuveränitet och likhet. Inflytande uppnås genom deltagande i kollektiva beslutsprocesser på alla de områden där människors livschanser formas. Förmågan att delta och påverka är beroende av människors sociala och ekonomiska resurser. Demokratins överlevnadsförmåga beror på huruvida solidariteten mellan olika samhällsgrupper kan upprätthållas.

1.1.2 Två tolkningar av demokratin

Att det svenska demokratiska idealet på detta sätt beskrivs som entydigt och stabilt beror på att åtskilliga oklarheter och spänningar som är välkända både i västlig och svensk demokratidebatt förbigås. Flera av dessa dilemman kan föras tillbaka på spänningen mellan en *samhällscentrerad* och en *individcentrerad* demokratitolkning. Båda dessa traditioner har sina rötter i feodalsamhällenas sammanbrott och upplysningstankens seger i Västeuropa.

Direktivens synsätt sammanfaller i huvudsak med en samhällscentrerad demokratitradition. Utgångspunkten är här idén om ett suveränt folk och den enskildes roll som medlem i ett samhällskollektiv. Suveräniteten förutsätter ett centrum för makt. Det är klart vem som i sista hand skall kunna ta tvingande beslut och sätta åtgärder i verket. Folket förutsätts ha en kollektiv identitet. Beroendet och samhörigheten mellan samhällsmedlemmarna betonas. Den enskilde förutsätts ta ansvar både för egna och andras intressen genom att delta i gemenskapen. Det gemensamma bästa sätts i centrum.

På viktiga punkter står detta synsätt i motsättning till en individcentrerad demokratitradition. Här är utgångspunkten idén om en suverän individ som tar ansvar för sitt eget öde. Den enskilde individens särart framhävs. Alla skall ha frihet att ordna sina egna förhållanden utifrån egna intressen och eget samvete, utan för mycket inblandning av andra. Förhållandet mellan medborgarna präglas av frivilliga byten. Gemenskapen ingriper inte i de enskildas val så länge dessa inte skadar andra människor. Den privata sfären ges företräde framför den offentliga. En viktig fråga i detta perspektiv blir hur individer och minoriteter kan skydda sig mot kollektiva beslut.

Kollektiv enhet och personlig frihet har framställts som ideal. Men de har också setts som farliga illusioner. Driven till sin yttersta konsekvens leder den ena principen till totalitärt styre där den enskilde villkorslöst måste underkasta sig kollektivet, medan den andra principen kan urarta till anarki, normupplösning och ett allas krig mot alla. En viktig del av demokratiseringen har gått ut på att finna en balans mellan en samhällscentrerad och en individcentrerad demokratitolkning.

En del av det demokratiska kulturarvet innebär att människan genom kollektiv, rationell reflektion och debatt kan frigöra sig från drifter och impulser. En livsnerv i demokratin är möjligheten att rationellt ändra preferenser och uppfattningar i ljuset av argument framförda i en öppen och fri diskussion.

När "individ" och "samhälle" uppfattas som självständiga enheter kan det ändå uppstå spänningar mellan å ena sidan önskan att den enskilde individen skall ha största möjliga inflytande över sina egna livschanser och å andra sidan kravet om att befolkningen som kollektiv skall ha största möjliga inflytande över samhällsutvecklingen.

Det demokratibegrepp som utredningen tagit som sin utgångspunkt skiljer sig i viktiga avseenden från den demokratisyn som kommer till uttryck i direktiven. Demokrati kan inte identifieras med flertalsstyre och kollektiva beslutsprocesser. Demokratin förutsätter en balans mellan den enskildes rättigheter och plikter i förhållande till kollektivet och kollektivets rättigheter och plikter i förhållande till den enskilde. Omfattningen av dessa spänningar kan variera, men oftast kommer demokratisk debatt och praktik att handla om ett blandningsförhållande och inte om en renodling av ett samhällsorienterat eller ett individorienterat synsätt.

1.1.3 Demokrati: honnörsord eller kritiskt begrepp?

Såväl demokratins ideal som den praktiska utformningen av demokratiska institutioner har färgats av olika historiskt-kulturella omständigheter och intressemotsättningar. Demokratibegreppet har fått sin innebörd genom en historisk tolkningsprocess. Det har gjorts försök att finna ett gemensamt språk för ett samtal om folkstyrelsens innebörd. Men det har också funnits en strid om begrepp och tolkningar. Ideal och praktiska försök har präglats av intressemotsättningar och strid. Principer och former för samhällsstyrning har avgjorts efter långa och ofta våldsamma konflikter och de återspeglar därför fördelningen av maktresurser under olika historiska perioder.

Fram till slutet av 1700-talet var det få författare som framhöll demokratin som ett ideal. Fruktan för pöbelvälde (oklokrati), medelmåttighet, demagogi och den oupplysta massan var mer framträdande. Som alternativ till demokrati kom rätten att styra att knytas till egendom (plutokrati) och skattekraft. Andra alternativ till demokratin är att de äldsta männen styr i kraft av sin visdom och erfarenhet (patriarki) eller att religiösa ledare styr i sin egenskap av uttolkare av Guds vilja (teokrati). Andra har hävdat att samhället endast kan överleva genom att låta en stark, heroisk ledare styra i kraft av mod och intuition. Det har också funnits argument för att de lärda och intellektuellt överlägsna borde styra (meritokrati) eller att makten borde ges till "de bästa" (aristokrati) och därmed till dem som antas ha störst förmåga att finna rationella lösningar till hela folkets fromma.

De senaste två seklens utveckling av demokratiska styrelseformer har inneburit en kamp mot sådana uppfattningar och idéer. "Demokrati" kom att tas i bruk som ett kritiskt begrepp för att motivera krav på reformer. Demokratins förkämpar har förkastat föreställningen om att historien är ödesbestämd och lagbunden. De har också förkastat antagandet om en "naturlig ordning" med specialiserade och statusbestämda rättigheter och med plikter bestämda av religiösa och traditionella institutioner.

I det traditionella samhället var individens plats bestämd av tillhörigheten till olika slag av kollektiv. Familje- och släktskapsband, patriarkat, ståndstillhörighet och feodalism inordnade människor i en strikt hierarki. Religiösa föreställningar gav legitimitet åt den rådande ordningen. Med den moderna tiden igångsätts den utveckling som sammanfattats under begreppet individualisering. Undan för undan lösgjorde sig människor från det traditionella samhällets kollektiva band. Att fritt kunna välja vistelseort, yrke, make och till och med åsikt, blev den fria individens signum. Renässansen och upplysningstiden innebar en omvälvning i synen på människans plats i samhället. Människan sågs inte längre som mottagare av ett förutbestämt väsen utan hon kan i kraft av egna fria beslut gestalta sitt liv. Tron på människans egen skaparkraft och hennes autonomi blev det centrala. Människan äger ett eget värde och en skapande förmåga att forma sin framtid. I stället för ödet träder den vilja som känner sig själv och har tillit till sig själv. Det är ett historiskt faktum att demokratins och humanismens ideal är oupplösligt förenade.

Demokratiseringskravet har grundats på en framtidsoptimistisk tro på att samhällsutvecklingen kan påverkas genom befolkningens handlingar och val. Medborgarna antas ha förmåga att bruka sitt förnuft och sina erfarenheter för att skapa en demokratisk styrelseordning och därigenom kunna förbättra sina levnadsvillkor och livschanser.

En grundläggande demokratisk trosartikel är att mänskliga olikheter kan vara av stor betydelse i några sammanhang, men att *sådana skillnader är utan relevans när det gäller rätten att styra sig själv*. Ett demokratiskt styrelsesätt innebär att alla samhällsmedlemmar skall räknas lika när det gäller frågan hur samhället bör styras. Sådana beslut angår alla i lika hög grad. Utgångspunkten är att alla samhällsmedlemmar är lika kvalificerade att fatta beslut om samhällets styrelse.

Även i detta århundrade har det funnits starka motföreställningar mot demokratins likhetsideal. Det har stundom uppfattats som romantiskt, ogenomförbart eller farligt. Efter andra världskriget har "demokrati" emellertid blivit ett internationellt honnörsord. Att alla numera åberopar demokratins ideal har emellertid också inneburit att olika regimer tolkat in det man önskat i begreppet.

Redan under mellankrigstiden kunde den framväxande samhällsforskningen påvisa att det fanns ett stort avstånd mellan normativ demokratisk teori och resultat från empiriska undersökningar. Efter andra världskriget kom valforskningens resultat att tolkas som att medborgarna var långt ifrån så informerade, rationella, intresserade och aktiva som demokratins

teori förutsatt. Slutsatsen var inte sällan att det snarast var normerna som borde ändras. Kravet på en mer "realistisk" demokratiteori förutsatte att det var "verkligheten" och inte något etiskt ideal som borde utgöra det grundläggande kriteriet. Demokratibegreppet kom därmed att fråntas sin kritiska funktion.

Utvecklingen inom såväl praktisk politik som samhällsvetenskaplig forskning har bidragit till att demokratibegreppet mist mycket av sin uppgift som ideal och norm. "Demokrati" blev mer en beskrivning av förhållandena såsom de faktiskt var, mindre ett ideal för den framtida samhällsutvecklingen. Också i svensk demokratidebatt har det funnits en stark tendens att identifiera demokratins princip med de förhandenvarande institutionerna. Denna undersökning söker emellertid att återupprätta demokratibegreppet som en standard för att kritiskt värdera styrelseskick och samhällsutveckling. Utgångspunkten för den följande diskussionen är demokratins grundtanke att alla skall räknas lika i beslut om hur samhället skall styras. Det finns därför ett oupplösligt samband mellan demokrati och makt.

1.2 Makt

Ordet makt har inte sällan en negativ laddning. Makt uppfattas som hinder och motstånd. Makten ligger hos någon annan, är belägen någon annanstans. Många utopier bygger på drömmen om ett samhälle utan makt och därmed utan konflikter.

Dessa maktbegreppets övertoner gör det svårhanterligt som vetenskapligt begrepp. Makt har ingen gemensam måttenhet. Makt uppfattas på olika sätt i olika kulturer.[2] Varje försök till precisering innebär att vissa sidor av makten förbises.

1.2.1 Debatten om maktbegreppet

Den långa debatten om maktbegreppets innebörd har strängt taget endast lett till enighet på en punkt, nämligen att det inte föreligger någon enighet.[3]

Det finns emellertid vissa beröringspunkter mellan flera av de framförda definitionsförslagen. Vad som förenar är den allmänna uppfattningen att makt innebär möjlighet att påverka. Vissa preciseringar av maktbegreppet tar fasta på metoderna för maktutövningen. Andra handlar om föremålet för maktutövningen. De två frågor som därvid aktualiseras är: Påverka hur? Påverka vem?

Det har gjorts olika försök att systematisera maktutövningens metoder genom indelningar i skilda typer av makt. En ofta förekommande klassi-

2. Barbara Czarniawska-Joerges, *In the Eyes of the Innocent. Students on Organizational Power.* Maktutredningen 1990.
3. Olika perspektiv på makt redovisas i Olof Petersson, red., *Maktbegreppet*, Carlssons, Stockholm 1987.

ficering bygger på en uppdelning i tre metoder för maktutövning, nämligen tvång, belöning och symboler. Makt kan utövas genom negativa sanktioner eller hot om sådana sanktioner. Tvångsmakt går ut på att genom andras underkastelse genomdriva sin vilja. Men denna form av makt är inte den enda och långt ifrån alltid den mest effektiva. Belöning innebär att vinna inflytande genom att utnyttja positiva, materiella sanktioner. Ett tredje slag av maktbas, symboler, utgörs av positiva, immateriella sanktioner. Övertalning, opinionsstyrning och ideologisk kontroll hör till denna form för maktutövning.

Dessa distinktioner är särskilt betydelsefulla i analyser av maktutövning via opinionsbildning. Det gäller dels opinionsbildning riktad gentemot allmänheten eller grupper av medborgare, dels sådana moderna tekniker att styra stora organisationer som bygger på ett medvetet utnyttjande av symboler och företagskultur.

Vissa sätt att påverka kan vara "tysta". Man kan göra en åtskillnad mellan två olika slags påverkansstrategier, nämligen "exit" och "voice". Uttrycken har myntats av den amerikanske ekonomen Albert O. Hirschman; som svenska översättningar har föreslagits "sorti" respektive "protest". Är man missnöjd med exempelvis en organisation eller en vara är en möjlighet att överge, att lämna, att byta till ett annat alternativ. Den andra strategin är att göra sin röst hörd, att klaga, att protestera. Den senna strategin behöver inte utesluta den andra, men uppdelningen mellan sorti och protest har visat sig vara en i många sammanhang klargörande distinktion. De två begreppen belyser att det finns två olika sätt att uttrycka sitt missnöje och söka få en förändring till stånd.

Denna åtskillnad fäster inte minst uppmärksamheten på sådana situationer då möjligheten att påverka är knuten till möjligheten att välja ett annat alternativ. Idén om marknaden bygger på att de enskilda konsumenterna genom att "rösta med fötterna" kan påverka beslut om produktion och investeringar.

Ett alternativt sätt att urskilja olika typer av makt har framkommit som ett resultat av den debatt om maktbegreppets innebörd som förts framförallt inom de senaste decenniernas anglosaxiska samhällsvetenskap. Ett försök att analysera maktstrukturen i en amerikansk stad ledde till resultatet att det inte gick att urskilja en enda maktelit. Däremot var inflytandet över ett antal viktiga lokala stridsfrågor begränsat till ett fåtal mäktiga personer, men kretsen av inflytelserika personer skiftade från fråga till fråga. Maktstrukturen borde därför hellre beskrivas som att staden styrdes av flera olika små makteliter.

Undersökningen väckte stor debatt. Kritikerna gjorde gällande att resultaten delvis var avhängiga den valda undersökningsmetoden. Genom att begränsa sig till det politiska beslutsfattandet i ett antal sakfrågor, maktens "första ansikte", hade man bortsett från de frågor och krav som hindrades från att föras upp på den politiska dagordningen. Icke-beslut och bortdefiniering, vad som kom att kallas maktens "andra ansikte", kunde ensidigt gynna de redan mäktiga och missgynna de utanförstående.

de. Debatten gick emellertid vidare. Vad både maktens första och andra ansikte förbisåg var de intressen och latenta krav som inte ens kom så långt att de formulerades, artikulerades och stöttes bort av dagordningsmakten. Uppmärksamheten borde därför också, har det gjorts gällande, riktas mot de processer som styr medvetande och ideologisk hegemoni. Denna aspekt har benämnts maktens "tredje dimension". Vad som därmed ställs i fokus är makten över medborgarnas tankar.

Resultatet av denna debatt om maktbegreppets innebörd är att perspektivet successivt vidgats. Undersökningar om makt borde inte endast uppmärksamma dess synliga och manifesta yttringar. Också indirekta och mer subtila former av maktutövning måste tas med i bilden. Därigenom har allt fler påverkansmetoder kommit att göras till föremål för studium.

Men många maktstudier har ändå haft en begränsning. Själva utgångspunkten för diskussionen har nämligen ofta varit att maktutövningen avser offentligt politiskt beslutsfattande. Man kan säga att maktforskningen undan för undan kartlagt den politiska beslutskedjan allt längre bakåt. Det är numera inte bara själva det slutliga beslutsfattandet som uppmärksammas utan också de tidigare stadier då frågor och uppfattningar utkristalliseras. Men maktbegreppets allmänna definition behöver inte knytas just till det politiska beslutsfattandet. Den offentliga beslutsmakten är blott en del av maktutövningen i ett samhälle. Avgöranden som träffas inom andra sfärer av samhällslivet kan ha väl så stora konsekvenser för de enskilda medborgarna.

Dessa olika preciseringar av maktbegreppet syftar inte minst till att urskilja olika fall av *vanmakt*. Liksom makt kan också vanmakt ta sig olika uttryck och ha olika källor. Individuell vanmakt kan bero på yttre spärrar, bristande resurser eller psykologiska hinder. Kollektiv vanmakt innebär att samfällt handlande blir resultatlöst eller leder till icke avsedda effekter.

Om makt uppfattas som förmåga att påverka reses frågan om föremålet för makt, *vad* möjligheten att påverka avser. Den mest elementära varianten av makt är helt enkelt möjligheten att realisera sina önskningar. Denna innebörd av maktbegreppet ligger nära vardagsbetydelsen av ordet makt; att ha makt betyder här snarast att ha förmåga, att äga styrka.

För samhällsanalyser uppstår emellertid de intressantaste situationerna när maktutövningen har samband med andra människors handlande. Sådan makt innebär att medvetet kunna påverka andras handlingsalternativ. Makt blir därmed fråga om en relation mellan olika aktörer. Det kan röra sig om ett ensidigt beroende mellan två aktörer; den ene har makt över den andre. Men förhållandet mellan två aktörer kan vara ömsesidigt. Båda kan ha makt över varandra. Denna typ av ömsesidiga maktrelationer kan betraktas som ett slags bytesrelationer. I ett samhälle med täta förbindelser mellan många aktörer kommer detta slag av ömsesidiga påverkansrelationer att få särskilt stor betydelse.

Mycket av maktutövningen i dagens samhällen äger rum inom bestämda regelsystem. Auktoritets- och lydnadsförhållanden har rationaliserats och rutiniserats. Att förstå maktrelationer i det moderna samhället innebär inte minst att tolka innebörden av sådana institutionaliserade ordningar. Därmed öppnas också möjligheten till ytterligare en form av maktutövning, nämligen makt över regelsystemen. Denna typ av makt kan definieras som möjligheten att skapa, upphäva eller ändra regler som styr människors handlande. Uppmärksamheten riktas därmed mot samhällets grundläggande regelsystem, mot konstitutionen i vid mening.

På denna samhällsnivå kan maktbegreppet användas för att ordna och förstå de stora kollektiva institutionernas sammansättning och inbördes relationer. Syftet blir därmed att kartlägga samhällets maktstruktur. Ordet struktur används här i betydelsen mönster, konfiguration. I extremfallet är samhället ordnat som en strikt hierarki; makten utgår från en enda person eller ett enda organ i pyramidens spets. Idén om det pluralistiska samhället förutsätter däremot att makten delas mellan flera av varandra oberoende maktcentra. En metod att bestämma ett samhälles maktstruktur är att analysera maktelitens sammansättning. Ett särskilt intresse får kartläggningen av samhällets maktstruktur om den sätts in i ett historiskt perspektiv. Frågan är hur pass stabil eller föränderlig strukturen är.

Debatten om maktbegreppet har givit viktiga erfarenheter för maktutredningens olika undersökningar, inte minst när det gällt att finna metoder för att upptäcka den "tysta" eller "osynliga" makten. Inflytande kan utövas på andra vägar än den öppna protesten, exempelvis genom att byta, genom "exit". Maktdebatten har också fäst uppmärksamheten på betydelsen av opinionsbildning, symboler och underförstådda antaganden om över- och underordning och om samhällets "rätta" struktur. Maktrelationer fryses och permanentas genom institutioner och nätverk av kollektiv.

1.2.2 Makt och medborgarskap

Den allmänna formuleringen att makt betyder möjlighet att påverka innebär att makt har ett nära samband med frihet. Att kunna utöva makt förutsätter ett det existerar ett antal olika handlingsalternativ. Finns det ingen valfrihet kan det heller inte finnas någon makt. Att ha makt är att kunna utöva inflytande över sina egna livschanser, att kunna bestämma över sin egen framtid eller att kunna påverka antalet tillgängliga framtidsalternativ.

Med denna teoretiska utgångspunkt blir *medborgarskap* ett centralt begrepp. Demokratins ideal förverkligas i den mån medborgarna förmår att utöva makt över sin egen och sitt samhälles framtid. Demokrati utgör en förening av personligt och gemensamt självbestämmande.

En bedömning av demokratins reella funktionssätt är därför beroende av i vilken utsträckning medborgarskapsidén i praktiken förverkligats. Maktperspektivet innebär att det inte är tillfyllest att endast studera

formella rättigheter. Det är medborgarnas *faktiska* möjligheter att utöva makt som är avgörande.

Utredningen har valt att koncentrera uppmärksamheten till två huvudfaktorer vilka inverkar på medborgarskapets faktiska förverkligande, nämligen *resurser* och *institutioner*.

Möjligheterna att hävda sina intressen står i proportion till de egna resurserna. Politiskt inflytande betingas av kunskaper och kontakter. Köpkraften på marknaden avgörs av ekonomiska tillgångar.

Men sambandet mellan resurser och makt är varken absolut, förutbestämt eller oföränderligt. Omvandlingsförhållandet mellan resurser och makt är villkorligt och betingat. Samhällets olika institutioner reglerar vilka resurser som skall få fälla utslaget i vilket sammanhang. Pengar är en legitim resurs i många sammanhang, men om pengar exempelvis används för att påverka beslutsfattare överskrids gränsen för mutor och bestickning. Före den lika rösträttens införande stod antalet röster i proportion till inkomst och förmögenhet. Numera betraktas principen om en medborgare – en röst som en självklarhet.

Samhällets konstitution kan ses som en uppsättning regler som fastställer vilka resurser som skall anses vara legitima i vilket sammanhang. Dessa regler kan skilja sig mellan olika samhällen och variera över tid. Undersökningsuppgiften kompliceras av det skälet att det moderna samhället regleras av en mångfald skilda institutioner av olika karaktär. Institutionernas inbördes förhållanden blir av särskild betydelse. Varje samhälle har sin speciella uppsättning institutioner. Att kartlägga ett samhälles maktstruktur innebär att beskriva dessa olika institutioner och deras inbördes relationer.

Undersökningen av demokrati och makt har genomförts under en speciell period av det moderna Sveriges historia. Det svenska samhället genomgår för närvarande förändringar som starkt påverkar förutsättningarna för det system som varit rådande under en relativt lång tid. Maktutredningen kan ses som ett bidrag till diskussionen om hur dessa samhällsförändringar kan tolkas i ett makt- och demokratiperspektiv. Skildringen av det svenska samhället tar sin utgångspunkt i vad som karaktäriserats som "den svenska modellen". De egenskaper som ansetts vara utmärkande för denna modell visar sig nu i efterhand ha varit förknippade med en avgränsad historisk period och med dess speciella maktstruktur. Maktstrukturens ändringar får återverkningar på modellens särdrag. De förändringsprocesser som därmed kan urskiljas har också konsekvenser för demokratins gestaltning.

1.3 Den svenska modellen vid en vändpunkt?

Det svenska samhällssystemet i allmänhet, och den svenska välfärdsstaten i synnerhet, har inte sällan karaktäriserats under rubriken "den svenska modellen". Denna beteckning underförstår att det svenska samhället i

jämförelse med andra länder uppvisar vissa särdrag, utmärks av vissa egenskaper eller en viss kombination av egenskaper. Frågan är hur pass träffande en sådan beteckning är idag. Det finns två problem förknippade med begreppet "den svenska modellen". Det ena är att begreppet inte är entydigt utan har använts i debatten för att beteckna delvis skilda företeelser. Det andra problemet har att göra med de aktuella samhällsförändringarna. Var "den svenska modellen" mer adekvat som beskrivning av gårdagens samhälle än dagens? Har den svenska modellen nått en vändpunkt?

De två problemen har givetvis ett inbördes samband. Svaret på frågan om, och i så fall när, den svenska modellen kulminerat är avhängigt av vad som närmare bestämt inläggs i begreppet. Men just detta förhållande kan läggas till grund för en skildring av den aktuella samhällsutvecklingen. Debatten om den svenska modellens innebörd har fäst uppmärksamheten på ett antal viktiga drag i det svenska samhällssystemet. Med utgångspunkt från dessa karaktärsdrag är det möjligt att beskriva samhällsutvecklingen och fastställa i vilka avseenden och i vilken riktning det svenska samhället idag förändras.

Det finns i detta sammanhang ingen anledning att behandla den svenska modellen som om den vore ett entydigt och precist begrepp. Det är i själva verket möjligt att urskilja ett antal olika särdrag. Åtskilliga av dessa är visserligen sammanhängande, men de är ändå såpass klart urskiljbara att de för diskussionens skull kan behandlas separat.

Konfliktlösning på arbetsmarknaden

Den svenska modellen har använts som beteckning för en speciell metod för att reglera konflikter mellan arbetsmarknadens parter. Fackföreningsrörelsen och arbetsgivarsidan har förenats i ett gemensamt intresse att i ordnade former kunna lösa intressemotsättningar utan statlig inblandning. Ett antal avtal, varav det mest berömda undertecknades i Saltsjöbaden 1938, har lagt grunden för det svenska systemet med kollektivavtal. En grundläggande distinktion görs mellan rättskonflikter och intressekonflikter. Rättskonflikter avser meningsskiljaktigheter över innebörden av gällande avtal. Sådana konflikter får enligt överenskommelsen inte lösas genom stridsåtgärder, utan måste hänskjutas till förhandlingar eller, i sista hand, avgörande i arbetsdomstolen. Intressekonflikter, dvs. konflikter över löner och arbetsförhållanden, får lösas genom strejker, lockouter och andra stridsåtgärder. Det viktiga förbehållet är att sådana åtgärder endast kan vidtas efter det att gällande avtal löpt ut. Parterna har förbundit sig att under avtalsperioderna respektera fredsplikten. Saltsjöbadsandan befrämjades inte minst av parternas gemensamma intresse att hålla staten utanför avtalsrörelserna. Grundtanken var att arbetsmarknadens parter självständigt skall träffa avtal om löner och arbetsvillkor. Statlig inkomstpolitik strider mot den svenska modellen för lönebildning.

Centraliserade avtalsrörelser

Den svenska modellen har inte endast kommit att användas som beteckning för ett allmänt regelsystem inom arbetsmarknaden. Begreppet har också fått karaktärisera en alldeles bestämd maktfördelning över lönesättningen. Under 1950-talet inleddes en period av starkt centraliserade avtalsförhandlingar. Makten över svenskarnas löner utövades i praktiken av ledningarna för Landsorganisationen och Svenska Arbetsgivareföreningen. De centrala kollektivavtalen blev riktningsgivande för hela arbetsmarknaden. Centraliseringen underlättade möjligheterna att föra en solidarisk lönepolitik. En viktig förutsättning för denna modell var förekomsten av få, centraliserade och homogena organisationer. Den solidariska lönepolitiken grundades på centrala förhandlingar mellan huvudorganisationerna LO och SAF. Parternas ansvar för att den allmänna lönenivån anpassades till industrins internationella konkurrenskraft byggde på förutsättningen att LO och SAF kunde dominera svensk arbetsmarknad.

Historisk kompromiss

Uttrycket den svenska modellen har också givits en vidare innebörd än enbart själva arbetsmarknadens regelsystem och maktstruktur. Överenskommelserna mellan arbetsmarknadens parter i slutet av 1930-talet har setts som ett uttryck för en mer generell och mer underförstådd förståelse mellan industrisamhällets två huvudklasser. Sociologen Walter Korpi har betecknat detta närmande som en historisk kompromiss mellan arbete och kapital. Näringslivet erkände att socialdemokraterna i kraft av sin majoritet skulle använda den politiska makten för att genomföra stora välfärdsreformer. Arbetarrörelsen å sin sida avstod från att utnyttja statsmakten för att socialisera näringslivet. De två parterna förenades i det gemensamma intresset av rationell produktion, industriell förnyelse och en konkurrenskraftig exportindustri.

Samförståndskultur

Såväl Saltsjöbadsavtalet som den historiska kompromissen har, inte minst av utländska betraktare, setts som uttryck för en speciell politisk kultur, en svensk stil i det offentliga livet. Det är främst avsaknaden av våldsamma konflikter och inriktningen på kompromiss och samförstånd som format bilden av den svenska beslutsmodellen.

Tanken på en samförståndskultur förutsätter inte en total frånvaro av konflikter och motsättningar. Det rör sig i stället om en speciell metod för att nå fram till kollektiva beslut. Ett centralt element i denna metod är att alla berörda parter skall ges en möjlighet att komma till tals och bli hörda. Ett annat moment är att beslut växer fram under överläggningar och konsultationer. Förhandlingar blir därmed av central betydelse. I sin yttersta konsekvens innebär samförståndskulturen att allt blir förhandlingsbart.

Full sysselsättning

Strävan efter låg arbetslöshet är givetvis inget unikt för Sverige. Vad som internationellt kommit att betraktas som en speciell svensk modell är försöket att förena full sysselsättning med låg inflation, hög tillväxt och jämnare inkomstfördelning. En renodlad efterfrågepolitik i Keynes anda skulle visserligen kunna ge full sysselsättning, men till priset av hög inflation. Solidarisk lönepolitik skulle åstadkomma utjämning, men samtidigt leda till arbetslöshet inom lågproduktiva sektorer. Hur skulle då dessa till synes motstridande mål samtidigt kunna förverkligas? Lösningen på problemet kan framför allt tillskrivas Gösta Rehn och Rudolf Meidner. Deras förslag var att utnyttja en alldeles speciell *kombination* av åtgärder. Den s.k. Rehn/Meidner-modellen innebär en förening av restriktiv efterfrågepolitik, solidarisk lönepolitik och aktiv arbetsmarknadspolitik. I den aktiva arbetsmarknadspolitiken ingår dels att skapa nya arbeten, dels att underlätta arbetskraftens rörlighet genom exempelvis utbildning. Den solidariska lönepolitiken skulle innebära att mindre bärkraftiga företag slogs ut. Genom arbetsmarknadspolitiken kunde den därigenom frisällda arbetskraften föras över till tillväxtsektorer. En politik baserad på full sysselsättning och solidarisk lönepolitik skulle på detta sätt driva på näringslivets strukturomvandling.

Det starka samhället

Ett annat karaktäristiskt drag för dagens svenska samhälle är en mycket omfattande offentlig sektor. Även om utbyggnaden startade redan under 1930-talet hänför sig den starkaste expansionen till 1960- och 1970-talen. Räknat i skattekvot och i de offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten har Sverige idag västvärldens största offentliga sektor. Utbyggnaden har vägletts av tanken att genom det starka samhället trygga medborgarnas välfärd. Ett utmärkande drag för den svenska välfärdsstaten är att en mycket stor del av serviceproduktionen sker med offentligt huvudmannaskap. Hälso- och sjukvård, utbildning och barnomsorg äger nästan uteslutande rum i statlig eller kommunal regi. Andelen offentligt anställda mer än fördubblades under 1960- och 1970-talen.

Universalism

Den offentliga välfärdspolitiken har väsentligen varit universell. Principen har varit att sociala förmåner skall utan behovsprövning göras tillgängliga för *alla* medborgare eller hela kategorier av medborgare (såsom pensionärer, barn, mödrar, arbetslösa etc). En motsatt välfärdspolitik har betecknats som marginalistisk; sociala förmåner förbehålls de allra sämst ställda. En marginalistisk inriktning fordrar en individuell prövning efter inkomst och behov för att beslut skall kunna fattas om vem som har rätt att komma i åtnjutande av förmånerna. Välfärdspolitikens universalistiska inriktning har ansetts kunna fungera som en integrerade kraft genom att minska betydelsen av gränser mellan olika samhällsgrupper. Om alla är

med och delar såväl kostnader som nytta stärks systemets legitimitet och förankring i befolkningen.

Expertstyre

Den svenska modellen innehåller ett väsentligt inslag av social ingenjörskonst. Vetenskap, saklighet och kunskap är viktiga legitimitetsgrunder. Experter och specialister har aktivt medverkat vid den offentliga politikens utformning och genomförande. Inte minst hemmens och familjens liv har noga kartlagts för att kunna "lägga livet till rätta" för den enskilde medborgaren. Sociala problem bemästras genom administrativa lösningar.

I den offentliga förvaltningsorganisationen kommer experternas starka ställning till uttryck i den svenska traditionen med självständiga ämbetsverk. I internationellt perspektiv framstår gränsdragningen mellan departement och ämbetsverk som unik (även om det svenska systemet även återfinns i Finland). Tidigare baserades den offentliga förvaltningens professionella legitimitet på juridisk expertis. I den moderna välfärdsstaten med dess stora offentliga sektor och inriktning på målstyrning får ekonomisk och annan samhällsvetenskaplig expertis en mer framträdande roll.

Korporatism

De stora intresseorganisationerna blev medansvariga för stora delar av den offentliga politiken. Organisationerna kom att delta i alla delar av den politiska beslutsprocessen, såväl i förberedelsestadierna (initiativ, utredningar, remisser) som i genomförandet (representation i offentliga organ, förhandlingar och medansvar för reformers förverkligande). Det korporativa systemet manifesteras genom samarbetet mellan staten och organisationerna.

Centralisering

Den svenska modellen byggde på en centraliserad samhällsorganisation. Tillväxt och effektivitet skulle gynnas genom centralisering och stordrift. Utbyggnaden av den offentliga sektorn åtföljdes av omorganisation och strukturrationalisering. Den offentliga politiken uppmuntrade näringslivets strukturrationalisering. Befolkningsomflyttningen ledde till landsbygdens avfolkning. Kommunerna slogs samman till större enheter. Storavdelningar infördes inom organisationer och politiska partier. Samhällsplaneringen inriktades på stora program och generella datasystem. Städer omformades genom att riva gammal bebyggelse och uppföra nya massproducerade bostäder. Tillväxtens höjdpunkt, de s.k. rekordåren, inföll under 1960-talets senare hälft.

Den andra kompromissen

De flesta av modelldragen oven är förankrade i ett manligt tanke- och arbetsliv. I diskussionen om den svenska samhällsutvecklingen är det således förhållandet mellan arbete och kapital som innehaft huvudrollen

och som strukturerat vår förståelse. Den fulla sysselsättningens politik var i praktiken liktydig med den fulla manliga sysselsättningens politik. Universalismens politik har i första hand varit en universalism för män i den mån den rört reformer på arbetsmarknaden. Jämlikhet har i första hand varit en fråga om jämlikhet inom det manliga kollektivet.

Detta enkönade perspektiv börjar nu ersättas med ett annat. Detta belyser relationen mellan stat och kvinnor och visar att den spelat en avgörande roll för samhällsutvecklingen. Givet är att kvinnors obetalda hushållsarbete och omsorg om barnen varit en av de viktigaste förutsättningarna för den svenska arbetarrörelsens expansion. Men därtill kommer det normativa förhållandet mellan kvinnor och stat, vilket varit avgörande för utformningen av den moderna välfärdsstatens reformprogram. Det är denna relation som kan betecknas som "den andra kompromissen". Kompromissen ändrar emellertid karaktär under 1960-talet. En ny normering av kvinnors sociala position framträder, vilken framför allt innebar att kvinnors rätt till lönearbete slogs fast och omsorgen om barnen blev en samhällelig angelägenhet. Denna norm har till stor del strukturerat den offentliga sektorn, både som producent av (delar av) tidigare obetalt hemarbete och som en ny kvinnlig arbetsplats.

Denna genomgång av det som setts som karaktäristiska drag i den svenska modellen visar att denna modell aldrig har utgjorts av någon harmonisk helhet. Själva uttrycket "modell" ger lätt en alltför enkel och statisk bild. De olika särdragen har tillkommit vid delvis olika tidpunkter. Man bör snarast betrakta "modellen" som en samlingsbeteckning för ett antal drag som utvecklats under en relativt lång historisk process. Vissa särdrag kan ledas tillbaka genom många sekels historia. Ändå är det uppenbart att flertalet drag utbildats under en period från 1930-talets slut till 1970-talets början. I Sverige har denna period huvudsakligen sammanfallit med socialdemokratins politiska dominans.

Det moderna Sveriges maktstruktur har starkt präglats av industrialismen. Industrisamhällets två huvudklasser, kapital och arbete, har utövat ett bestämmande inflytande över samhällets utveckling. Den ekonomiska och den politiska makten har här varit avgörande.

Ett historiskt perspektiv på den svenska modellens framväxt fäster också uppmärksamheten på betingelserna för dess förändringar. Frågan är om förteckningen över den svenska modellens särdrag passar bättre som beskrivning av gårdagens samhälle än av dagens. Det svenska samhällssystemets förändringar måste ses mot bakgrund av två slags förändringsfaktorer, dels interna, dels externa.

1.4 Interna förändringsfaktorer

Ju fler element som konstituerar ett system, desto större är sannolikheten för inre spänningar mellan dess beståndsdelar. Medan vissa moment i den

svenska modellen mycket väl gick att förena samtidigt, finns det stora latenta motsättningar mellan vissa andra. Ett system med inre motsägelser inrymmer ett dynamiskt element. Spänningar mellan olika drag kan tas som utgångspunkt för en teori om social förändring. Förklaringen till att ett socialt system förändras behöver inte alltid härledas från externa faktorer. Även interna förändringsfaktorer kan ha stor betydelse. En generell hypotes om social förändring är att *motsägelser leder till ändring*. Teorin säger inte att alla typer av motsättningar måste leda till förändring. Men vissa motsägelser kan under vissa betingelser leda till olika slag av reaktioner.

Spänningen mellan expertstyre och förhandling
Redan en förteckning över några allmänna drag i den svenska modellen röjer att den inrymmer vissa fundamentala spänningar. En sådan finns mellan å ena sidan expertstyrets centrala roll och å andra sidan betoningen av intresserepresentation, kompromiss och samförståndskultur. Om någon vet hur det skall vara, varför skall man då förhandla och kompromissa?

Spänningen mellan statens roller
Ett annat spänningselement rör statens roll. I vissa avseenden formas den svenska modellens särdrag av en strävan att hålla staten utanför inflytande. Saltsjöbadsandan förutsatte att arbetsmarknadens parter under självständigt ansvar avgör lönebildningen. Den historiska kompromissen mellan arbete och kapital byggde på det underförstådda antagandet att staten inte skulle förändra näringslivets ägarstruktur. I andra avseenden förutsätter däremot den svenska modellen en mycket aktiv stat. Universalismens princip och idén om det starka samhället har tagit sig uttryck i en mycket kraftig expansion av den offentliga sektorn. Medborgarnas välfärd har fått legitimera en aktiv och interventionistisk statsmakt.

Spänningen mellan lekmannastyre och professionalism
Den svenska modellen inrymmer också en spänning mellan å ena sidan den vikt som läggs vid intresserepresentation, självförvaltning och lekmannamedverkan och å andra sidan universalismens, centralismens och expertstyrets krav på enhetlighet, professionalism och standardiserade lösningar "ovanifrån". Det finns förvisso många exempel på försök att kombinera dessa två sidor. Utbyggnaden av den offentliga sektorn har framför allt ägt rum på kommunal nivå. Denna inriktning står i överensstämmelse med den lokala självstyrelsens tradition. Men å andra sidan åtföljdes den kommunala expansionen av en genomgripande strukturomvandling av kommunal politik och förvaltning. Kommunernas styrelse centraliserades och professionaliserades.

Spänningen mellan politik och byråkrati
Den offentliga sektorns expansion bär också fröet till en inre motsägelse. Enligt den grundläggande tanken utgör det starka samhället en utvidgning

av demokratin. Politikerna ställer som väljarnas representanter ett ökat antal förmåner och rättigheter till väljarnas förfogande. Men förverkligandet av principen om staten som serviceproducent fordrar en stor byråkrati som blir mer och mer oöverskådlig och svårstyrbar. Makten över den offentliga sektorn, som enligt teorin skall vila hos de valda representanterna, kommer de facto i stor utsträckning att utövas av tjänstemän och experter. Systemets makt ökar, men makten över systemet minskar.

Spänningen mellan allmänintressen och särintressen
Starka organisationer är en grundsten i det svenska samhällsbygget. Lekmannainflytande, folkrörelser och föreningsliv betraktas som fundamentala inslag i svensk demokrati. Men summan av delarnas intressen behöver inte bli densamma som helhetens. Starka särintressen kan komma i konflikt med allmänintresset.

Spänningen mellan jämlikhet och effektivitet
Välfärdsstatens och den svenska modellens allmänna problem kvarstår. Hur skall ekonomisk effektivitet och tillväxt kunna förenas med kravet på jämlikhet och välfärd för alla medborgare? När Sverige går in i 1990-talet visar sig de gamla metoderna inte längre räcka till. Under den svenska välfärdsstatens uppbyggnadsskede framstod det som möjligt att harmoniskt förena flera olika ekonomiska och politiska mål. Sålunda kunde ekonomisk tillväxt, effektivisering, offentlig expansion och ökad jämlikhet åstadkommas samtidigt. I dagens situation framstår denna harmoni åter som mer problematisk. Frågan är om den stora välfärdsstaten tvärtom inte kan hämma effektivitet och tillväxt och därmed på sikt bli ett hot mot sig själv.

Spänningen mellan jämlikhet och kvinnlig underordning
När den svenska modellens universella reformer i praktiken också börjar omfatta kvinnor skapas en ny spänning mellan jämlikhet som universell princip och en i praktiken accepterad genusordning som exploaterar kvinnors underordnade ställning.

1.5 Externa förändringsfaktorer

En rad nu pågående samhällsförändringar har på flera sätt ändrat förutsättningarna för den typ av samhällssystem som den svenska modellen representerar. Utan anspråk på vare sig fullständighet eller utförlighet kan några sådana samhällsförändringar förtecknas.

Förändrade produktionsförhållanden
Jordbruk och industri blir en försörjningskälla för en allt mindre del av befolkningen. Av den förvärvsarbetande befolkningen arbetar idag mindre än en tredjedel i jordbruket och industrin. Det innebär inte att jordbruks-

och industriproduktionen minskar. Tvärtom kan, till följd av automatisering och tekniska framsteg, allt färre människor producera allt mer. Nya näringar ger upphov till nya sociala grupperingar. De traditionella klassindelningarna blir allt mindre träffande som beskrivning av den sociala strukturen.

Miljöproblem
Det sätt på vilket produktion och samhälle idag är organiserat står i många avseenden i strid med ekologiska principer. Resurshushållning och omsorg om miljön får därmed en avgörande betydelse för debatten om samhällets organisering.

Internationalisering
Näringslivets internationalisering får återverkningar på möjligheterna att föra en självständig nationell politik. Den europeiska integrationen tvingar fram en anpassning av svenska regelsystem.

Ekonomiska kristecken
Den ekonomiska krisen i mitten av 1970-talet fick allvarliga konsekvenser för Sverige och ställde stora krav på en snabb anpassning till de förändrade villkoren i den internationella ekonomin. Anpassningen gick emellertid trögt. Delvis tack vare den internationella högkonjunkturen under 1980-talet ledde den ekonomiska politiken till vissa förbättringar. Industriproduktionen ökade, underskottet gentemot utlandet utjämnades och budgetunderskottet försvann. Utvecklingen under slutet av 1980-talet har emellertid visat att de strukturella problemen i den svenska ekonomin kvarstår.

Demografiska förändringar
Den förändrade åldersstrukturen ställer helt nya krav på serviceproduktion och på produktionsresultatets fördelning mellan förvärvsarbetande och pensionärer. I början av 2000-talet beräknas antalet pensionärer i förhållande till antalet förvärvsaktiva öka kraftigt. Den stigande levnadsåldern gör att många medborgare kan leva ett aktivt liv många år efter pensionsåldern. Generationskonflikter och konflikter mellan olika åldersgruppers intressen kan därmed komma att spela en mer framträdande roll.

Kvinnornas förändrade ställning
Kvinnornas ökade samhälleliga deltagande i löneарbete, politik och offentlighet har skapat nya spänningar som fordrar politiska lösningar. Både som arbetstagare, med speciella villkor och generellt lägre lön, och som brukare av den offentliga sektorns omsorgsservice har kvinnor blivit ett "socialt problem" som pockar på sin lösning.

Det flerkulturella samhället
Den konventionella bilden av Sverige som en språkligt och kulturellt homogen nation är nu mogen att revideras. De senaste årtiondenas invandring medför att innebörden av den svenska särarten på en gång tydliggörs och förändras. Den flerkulturella mångfalden håller på att bli en realitet.

Differentierade intressen
Antalet särintressen växer. Homogeniteten i intressegrupperingarna minskar. Organisationsstrukturen blir mer uppsplittrad och centralorganisationernas auktoritet minskar. Olika medlemskategorier ifrågasätter ledningens ställningstaganden. Organisationsväsendets heterogenisering försvårar möjligheten att genom förhandlingar med några få, stora och homogena intressegrupper lösa sociala problem.

Decentralisering
Såväl privata som offentliga organisationer förändras i decentraliserande riktning. Lokala enheter ges självständigt resultatansvar. Anpassningsförmåga och flexibilitet uppmuntras. Målstyrning ersätter orderstyrning. Inom den offentliga sektorn sker en decentralisering till kommunerna och inom många kommuner till lokala kommundelsnämnder. Regioner och lokala enheter blir mer självständiga och tvingas lita till egna krafter.

Opinionsbildning
Opinionsbildningens förutsättningar förändras snabbt. De etablerade institutionernas auktoritet utmanas. Moderna massmedia blir ett nytt maktcentrum. Massmedias logik färgar av sig på andra samhällssektorer. Tempot i det offentliga livet drivs upp. Massmedia ingriper i och förändrar den offentliga beslutsprocessen.

Politisk instabilitet
Det tidigare så stabila partisystemet förändras. Andelen partibytare växer, röstsplittringen tilltar, valrörelsernas och massmedias betydelse ökar. De stabiliserande elementen försvagas. Väljarnas partiidentifikation avtar, åsiktsröstningen ökar. De unga generationerna är mindre traditionsbundna. Det politiska mönstret blir mer uppsplittrat. Möjligheten att finna fasta parlamentariska majoriteter minskar.

Att beteckna de nämnda förändringsfaktorerna som "externa" är i vissa fall en förenkling. Åtskilliga drag i samhällsutvecklingen är nämligen i sin tur delvis bestämda av den svenska modellen själv. Bakom de politiska förändringar som ovan angivits ligger det faktum att medborgarna bl.a. genom stigande utbildning blivit mer självständiga. Detta och andra exempel visar att den svenska modellens problem till dels kan hänföras till dess framgångar. Just det faktum att medborgarna i allmänhet fått erfara en stigande levnadsstandard och blivit mer självständiga och kritiska leder i sin tur till att kraven och anspråken stiger.

1.6 Industrisamhälle i omvandling

Den snabba samhällsförändring som här samlats under ett modellbegrepp har ingripit djupt förändrande i människors liv. Redan 1949-1950, efter den första reformperioden, dokumenterade en grupp sociologer i en undersökning från två industriorter hur denna sociala omvandling påverkat och förändrat människors vardagsliv och föreställningsvärld.[4]

En grupp sociologer har nu återvänt till en av dessa orter, Katrineholm, och så långt möjligt upprepat mätningarna. Undersökningen har dessutom kompletterats med andra källmaterial, bl.a. intervjuer med ett urval kommunalanställda. Det är därmed möjligt att i medborgarperspektiv följa förändringarna i ett svenskt industrisamhälle under en fyrtioårsperiod.[5] Av särskilt intresse är strukturomvandlingens konsekvenser för medborgarnas fritid, familjeliv och arbetsliv.

Det ligger i undersökningens natur att den inte är representativ för hela landet. Tvärtom skall den ses som en fallstudie av vilka konsekvenser fyra årtiondens samhällsförändringar haft för medborgarna i industrisamhällets och arbetarrörelsens kärnområde.

1.6.1 Fritiden

I Katrineholm, som sedan 1919 dominerats av arbetarrörelsen, fyller arbetarkommunens medlemsorganisationer en central roll i stadens politiska och kulturella liv. Socialdemokratiska föreningar, SSU-klubbar, fackföreningar, kvinnoklubbar och föreningarna för tjänstemän, kristna och finländare gör socialdemokratin till ett vittförgrenat nät där nära tusentalet personer innehar någon form av uppdrag. Härtill kan läggas organisationer såsom ABF, Folkets Hus, Folkets Park och Konsum.

Variationen i föreningslivet har ökat. Förutom traditionella föreningar som bildningsorganisationer, hembygds- och bygdegårdsföreningar, båtklubbar, natur- och miljöföreningar, handikapporganisationer, idrottsföreningar, invandrarföreningar, jakt- och skytteföreningar, kulturföreningar, kyrkliga organisationer, motororganisationer, nykterhetsföreningar, pensionärsföreningar och politiska organisationer finns också nya föreningar som solidaritetsorganisation för Centralamerika, kvinnojour, rollspelsklubb, arbetarteaterförening, förening för kinesiska och vietnamesiska ungdomar, ungdoms- och musikföreningen Drag Utan Drog samt Square Dancers. På stadsbibliotekets anslagstavla annonserades i april 1988 kurser om ledarskapets och arbetsgruppens psykologi, om desktop publishing och operativsystemet DOS samt kursen "How to survive in the USA".

4. Torgny T. Segerstedt & Agne Lundquist, *Människan i industrisamhället*, 1-2, SNS, Stockholm 1952 och 1955.
5. Undersökningen redovisas i Rune Åberg m.fl. *Industrisamhälle i omvandling*, Carlssons, Stockholm 1990. Detta avsnitt baseras på denna bok.

De institutionella förutsättningarna för samhälls- och kulturdebatten har förändrats starkt sedan 1950-talet genom television, utökad sändningstid och fler kanaler i radion, videouthyrning, större upplagor för rikstidningarna, färre men större lokaltidningar, folkrörelsernas centralisering, lokalradio, nedläggning av föreläsningsföreningar och fler specialiserade idrotts- och hobbyföreningar. Men utvecklingen pekar inte entydigt vare sig på centralisering eller regionalisering av kultur- och samhällsdebatt. Visserligen fungerar TV, radio och rikspress som en gemensam referenspunkt för meningsutbytet, men samtidigt har de opinionsbildande institutionerna differentierats och i många fall lokalt stärkt sin ställning.

Mycket tyder på att medborgarna blivit socialt aktivare. De är medlemmar i fler föreningar och umgås oftare med arbetskamrater, vänner och grannar. Men vissa fritidsaktiviteter har minskat i betydelse. Färre människor besöker idag bio, teater, konserter, föredrag, kyrkor och idrottsplatser (som åskådare). Det gäller särskilt katrineholmare från arbetarklassen. I detta avseende har klasskillnaderna blivit skarpare. Tjänstemännen är idag på flertalet områden den mest aktiva gruppen. Television, radio och video har inte minst inom arbetarklassen ersatt många av de traditionella formerna för kulturupplevelser som föreläsningar och teater.

Det finns ett tydligt samband mellan arbete och fritid. I det sociala livet på arbetsplatserna, och i det nätverk av kontakter som hänger ihop med detta, utvecklas yrkes- och verksamhetsspecifika tänkesätt och aktivitetsmönster. I jämförelse med de industrianställda visar de kommunalanställda ett starkare idrottsintresse, de motionerar oftare, går oftare på bio, teater, konserter, utställningar, museer och i kyrkan, de utnyttjar biblioteken mer och lyssnar oftare på föredrag, de deltar oftare i studiecirklar och kurser.

1.6.2 Familjen

Valet av äktenskapspartner har förändrats. Från att ha varit en fråga om att hitta en partner som är lämplig från försörjningssynpunkt, eller med tanke på att bevara egendom eller andra släktanknutna värden, har det mer blivit en fråga om att finna en partner som man älskar och håller av. Inflytandet över valet av äktenskapspartner har därmed flyttats från föräldrarna till individerna själva. I och med att känslorelationerna mellan makarna alltmer kommit att bli äktenskapens kitt minskar också kravet på att äktenskap som en gång ingåtts inte skall upplösas. Moraluppfattningarna har i detta avseende förändrats. En ökande andel anser att det är riktigt att upplösa ett äktenskap om parterna tröttnat på varandra. När känslobanden inte längre finns har också en viktig grund för det enskilda äktenskapets fortlevnad försvunnit. I detta perspektiv blir den kraftiga uppgången i skilsmässofrekvens i industriländerna knappast förvånande och kan knappast tas som belägg för familjens undergång. Snarare är den att betrakta

som ett tecken på att just de känslomässiga banden kommit att hålla ihop äktenskapet.

Ett annat viktigt drag i familjens omvandling är att familjemedlemmarnas deltagande i produktionslivet förändrats. Kvinnornas förvärvsarbete har ökat. Separationen mellan hem och arbetsplats i industrialismens tidiga skede innebar en uppdelning av sysslor och ansvarsområden. Det blev kvinnnas uppgift att ta hand om hushållet och barnen medan mannen tjänade ihop livsuppehället på arbetsmarknaden. Idag har denna bild förändrats radikalt. Det finns nu endast få hemmafruar kvar.

I alla samhällsklasser är det numera accepterat att kvinnor skall kunna förvärvsarbeta även om de har småbarn. Både beteende och moraluppfattningar har ändrats i detta avseende. Endast en minoritet anser idag att kvinnans plats är i hemmet när barnen är små. I jämförelse med arbetslivet framstår familjelivet som mer meningsfullt. Familjelivets betydelse betonas framför allt av arbetarkvinnorna. För tjänstemännen finns mer av andra värden att hämta från arbetslivet varför fler av dem är orienterade mot livet utanför familjen.

Undersökningen av Katrineholm visar att människorna idag har en betydligt fastare anknytning till den lokala miljön än vad de hade för fyrtio år sedan och att åsiktsöverensstämmelsen i äktenskapen är hög. Färre vill flytta från orten. Umgänget med släkt, arbetskamrater och vänner har ökat. Det rör sig om en trygg och allt fastare förankrad grupp. Allt tyder på att den sociala integrationen inte försvagats utan tvärtom stärkts.

Familjens ställning i det moderna samhället har varit en ständig källa till oro för forskare och samhällsdebattörer. Man har konstaterat att många av familjens funktioner övertagits av experter, samhällsinstitutioner, kommersiella intressen och arbetsliv. Familjens uppgift synes bli alltmer specialiserad. Den hotbild som ofta utmålas innebär att familjens roll som fostrare och karaktärsdanare försvagas. Inte minst i diskussionen kring ungdomskulturer och avvikande beteende anförs familjens försvagade auktoritet som en viktig förklaring till dagens samhällsproblem.

Bilden blir en annan om man beaktar det normala och vanliga. Föräldrar och barn har som regel likartade uppfattningar. Barnen går ofta i föräldrarnas fotspår. En fjärdedel av de anställda på de studerade företagen, invandrare ej medräknade, har föräldrar som arbetat på samma företag där de själva arbetar. Yrkesval, seder, normer, livsstilar och tänkesätt går i arv från föräldrarna. Oron för familjeinstitutionens kris visar sig överdriven.

Det förekommer förvisso inte sällan att föräldrar är missnöjda med hur det är ordnat för ungdomen. Missnöjet är bland annat uttryck för föräldrars oro och bristande kunskaper om vad ungdomar har för sig på fritiden. Det visar sig att oron var lika stor för fyrtio år sedan som nu.

Undersökningens allmänna slutsats om familjen under den senaste fyrtioårsperioden är att utvecklingen gått mot ökade möjligheter och mer frihet. Människor har fått både fler möjligheter och större frihet att välja

äktenskapspartner och att skilja sig. Kvinnorna har fått ökade möjligheter att delta i arbetslivet, en möjlighet som dock för många kan ha övergått till en ekonomiskt tvingande nödvändighet. Möjligheterna att välja hur många barn man vill ha har ökat. Barnen behandlas mindre strängt och har fått mer att välja på i fråga om utbildning och yrkesbana. Normer och värderingar har förändrats i liberaliserande riktning.

Med frihet och ökat handlingsutrymme följer dock krav på förmågan att välja och ta konsekvenserna av det man väljer. Föräldrarna har stort inflytande över barnen och deras framtid. Men föräldrapåverkan sker på ett klassbundet sätt. Ansträngningarna att förmå barnen att satsa på en utbildning är större i tjänstemannafamiljerna än vad de är i arbetarfamiljerna. Det faktum att samhället tagit på sig mycket av utbildningsfunktionen och givit barnen större möjligheter på detta område har inte eliminerat familjens roll i sammanhanget. Den har bara ändrats. Föräldrarnas betydelse ligger i att skapa motivation och ambitioner. Familjens kulturella kapital är en viktig resurs i det moderna samhället. Det är barnet som får ta konsekvenserna av sitt utbildnings- och yrkesval och det har ingen annan än sig själv att anklaga om valet inte leder till framgång.

1.6.3 Arbetet

Arbetets åtskillnad från familjelivet är ett av industrialismens kännemärken. Lönearbetet i fabriken är grundläggande för industrisamhällets samhällsstruktur. Arbetarnas underordnade ställning i produktionsprocessen har givit upphov till sociala klasser, intresseorganisationer, politiska partier och särskilda samhällsideologier.

En aspekt av arbetet är den miljö där det utförs. Arbetsmiljön påverkar det dagliga arbetet, den egna hälsan och kanske till och med livet. Arbetsmiljön har under 1900-talet varit en av de allra viktigaste fackliga frågorna. För industriarbetet är det framför allt olycksfallsrisker och den fysiska miljön i vid mening som står i centrum. Enligt Katrineholmsundersökningen har arbetarnas egen syn på sin arbetsplats förändrats så att det blivit färre som betraktar arbetsförhållandena som dåliga, färre som betraktar arbetslokalen som bristfällig, färre som upplever olycksfallsrisker i arbetet, men något fler som anser att deras arbetsplatser inte uppfyller skäliga krav på säkerhet mot ohälsa. Samtidigt har nya arbetsmiljöproblem aktualiserats, exempelvis risken för belastningsskador vid monotona arbeten. Den allmänna tendensen är att det är färre som är direkt missnöjda med den yttre, fysiska miljön, men medvetenheten om hälsorisker i arbetet har ökat oron för den egna hälsan och missnöjet över hur hälsorisker beaktas.

Vid sidan av den fysiska arbetsmiljön har intresset för arbetets innehåll kommit att inta en alltmer framskjuten plats. Trots svårigheterna att göra en systematisk jämförelse över tid tyder data på att kvalifikationsnivån i fabriksarbetet stigit något. En minskande andel anställda har osjälv-

ständiga arbeten. Utvecklingen går mot större självständighet i arbetet. Kraven på yrkesskicklighet ökar snarare än minskar.

En viktig aspekt av industriarbetet är attityderna och de känslomässiga banden till arbetet, arbetskamraterna och företaget. Har människan i industrisamhället funnit sig till rätta i den gruppbildning som kom att bli den viktigaste vid sidan av familjen, nämligen arbetsgruppen? Graden av gruppgemenskap på arbetsplatsen är av stor betydelse för uppkomsten av klassolidaritet, men är också en viktig förutsättning för moderna ledningsideologier som medel att höja motivation och produktivitet.

Av undersökningen att döma har banden till arbetsgruppen stärkts. Arbetsgruppens betydelse har ökat med åren. En stor majoritet trivs med sina arbetskamrater. En liten, och minskande, andel saknar kontakt med arbetskamraterna utanför arbetet. I arbetssituationen är det fler som upplever att arbetskamraterna tycker att de gör ett bra jobb och, framför allt, det är en betydligt större andel idag som menar att goda arbetskamrater är det viktiga med ett bra jobb. En stor majoritet tror att arbetskamraterna ställer upp för den som blivit orättvist behandlad av ledningen. De anställdas relationer till arbetsgruppen är således positiva och starka och de tycks ha stärkts sedan 1950.

Arbetsgruppen präglas också av starka jämlikhets- och solidaritetsvärderingar. Flertalet anser att löneskillnaderna är för stora på företaget. Den dominerande uppfattningen är att lika arbete skall betalas med lika lön oavsett lönsamheten hos det företag där man arbetar. Den solidariska lönepolitiken har ett starkt stöd såväl bland arbetare som bland tjänstemän.

De anställdas inställning till företaget har emellertid inte utvecklats på samma sätt som relationerna till arbetskamraterna. Visserligen har avståndet mellan de anställda och företagsledningen minskat, särskilt statusskillnaden mellan den anställde och dennes chef. Men samtidigt har kraven stigit. En ökande andel vill byta förman och högre arbetsbefäl. Fler anser att chanserna till befordran är dåliga, det är fler som upplever att deras arbete inte uppskattas av företaget och det är fler som anser att företaget inte tillvaratar de anställdas kunnande och intresse för produktionsförbättringar. Missnöjet har ökat särskilt starkt bland arbetarkvinnorna.

Människornas krav på det goda arbetet har förskjutits. Utvecklingen går från en instrumentell syn på arbetet med lön som motivationsfaktor, över ett stadium där gemenskap och erkänsla ses som det centrala till en ökad betoning på egen kontroll över arbetet och intressanta och utvecklande arbetsuppgifter. Jämfört med 1950 är det färre som nämner "goda inkomster" som det främsta villkoret för att man skall trivas med jobbet, men betydligt fler som nämner "trevliga arbetskamrater". En ökande andel anför numera också krav på ett självständigt och intressant arbete.

Kraven på det goda arbetet förändras således i riktning mot större vikt vid sociala relationer och mot större krav på att arbetet skall ge möjligheter till självständighet och utveckling. Klyftan mellan ideal och verk-

lighet är störst inom industriarbetet. En majoritet bland industriarbetarna anser att deras arbete inte ger dem något utöver lönen. I tidigare debatt och forskning var en huvudfråga hur människan skulle anpassas till industriarbetet. Idag förefaller det mer rimligt att fråga hur industriarbetet skall kunna anpassas till människornas växande krav.[6]

1.6.4 Klassamhället

Arbetarrörelsens historia har varit en kamp för rösträtt, organisationsfrihet, bättre arbetsvillkor och social välfärd. Styrkan hos denna rörelse baserades på facklig och politisk mobilisering, som i sin tur förutsatte ett mått av klasskänsla och klassmedvetande. Av den anledningen gick agitation och politisk retorik ofta ut på att förstärka klassmedvetandet. Men samtidigt var det arbetarrörelsens mål att avskaffa klassamhället och få varje arbetare att känna sig som fullvärdig medborgare och inte som en bland andra i en förtryckt samhällsklass. Därmed uppstår ett fundamentalt problem för arbetarrörelsen. Ju mer framgångsrik den är, desto mer försvagas grunden för den gamla mobiliseringsstrategin.

Vid tidpunkten för den första undersökningen 1950 kände sig en stor majoritet av de anställda som medlemmar av en arbetarklass. De flesta, både arbetare och tjänstemän, hade arbetar- eller småbrukarbakgrund. Hela det politiska livet på orten präglades av en socialdemokrati som varit i majoritet sedan 1920-talet. Arbetarrörelsen dominerade starkt den politiska kulturen på orten och på arbetsplatserna. En stor andel ansåg att arbetarklassen hade makten i samhället.

Idag har bilden ändrats. Betydligt färre identifierar sig med arbetarklassen. En ökande andel, även bland arbetarna, har kommit att känna sig som medelklass. Det är inte längre många som anser att arbetarklassen har makten i samhället, utan de flesta ser makten som koncentrerad till de högsta sociala skikten. Visserligen röstar de flesta fortfarande på socialdemokraterna. Jämlikhetsvärderingarna har stor utbredning. Det är därför föga träffande att beskriva utvecklingen som ett förborgerligande. Men socialdemokratin är inte längre fullt så dominerande. Arbetarrörelsens politiska kultur bärs i första hand upp av medelålders industriarbetande män. Förankringen är svagare bland ungdomar, invandrare, kvinnor och den offentliga sektorns anställda.

Den stora förändringen ligger i klasskänslan. Allt fler har börjat känna sig som medelklass och inte, på samma sätt som för fyra årtionden sedan, som delaktiga i en folkrörelse på väg att omdana samhället. Många av den tidens mål har förverkligats. Känslan av att tillhöra en diskriminerad samhällsklass har försvagats. Identifikationen med en rörelse i färd med att erövra makten har ersatts av en känsla av att ha överlämnat den till en elit. Klassbegreppet kan därför knappast sägas ha förlorat sin mening. Utanför fabriksgrindarna och bortom ortens horisont ser man den här-

6. Se närmare Edmund Dahlström, *Arbetets maktförhållanden*. Maktutredningen 1989.

skande klassen, det översta sociala skiktet med makt och inflytande i samhället. Från att ha betraktat sig som medlem i en arbetarklass som hade makten har man alltmer börjat betrakta sig som en medelklass utan makt.

1.7 Huvudrapportens uppläggning

Maktutredningen

De frågor om demokrati, makt och samhällsutveckling som formuleras i maktutredningens direktiv är mycket vittfamnande. Det kan inte bli fråga om någon heltäckande beskrivning, om någon kartläggning av den totala makten i samhället.

Avsikten har heller inte varit att genom egna studier försöka täcka alla de områden och problem som aktualiseras i utredningens direktiv. I många avseenden har utredningen kunnat bygga på redan existerande undersökningar. Inte desto mindre har det visat sig nödvändigt att på flera punkter genomföra egna undersökningar. De flesta av dessa studier har genomförts som separata forskningsprojekt i anslutning till utredningen. En redovisning av maktutredningens organisation, publikationer och medverkande ges i bilagor till denna rapport.

Eftersom utredningens olika undersökningar publiceras separat kan denna huvudrapport inriktas på mer generella slutsatser. I allmänhet återges resultaten från de olika delundersökningarna endast i stark sammanfattning. Huvudrapportens syfte är att mot bakgrund av de pågående förändringarna inom ett antal centrala samhällsområden diskutera några av demokratins principiella problem och dilemman.

Opinionsbildningen (kapitel 2)

Ett styrelsesätt är demokratiskt i den mån medborgarna har tillgång till god och likvärdig information. Alla samhällsmedlemmar bör ha lika möjligheter att bilda sig en självständig och välgrundad mening om vad som är det mest önskvärda utfallet av de kollektiva besluten. Ju större informationsbredd och informationsdjup, desto mer närmar sig styrelsesättet det demokratiska idealet.

Ett demokratiskt styrelsesätt bygger på "fri åsiktsbildning". "Fri" har kommit att uppfattas som en process med maximal möjlighet för alla att uttrycka sig. Fri åsiktsbildning förutsätter diskussion, offentlighet och frånvaro av ideologisk indoktrinering, konformitet och ensidig propaganda. Den förutsätter också frihet till rationell argumentering och kritisk reflektion oberoende av andras kontroll.

Kapitel 2 diskuterar några av de faktorer som påverkar det demokratiska samhällets fria åsiktsbildning. Det pågår en hård kamp om makten att forma medborgarnas tankar. Framgångsrik opinionsbildning går inte minst ut på att kunna påverka vad som skall uppfattas som viktiga problem och legitima aktörer. En del problem och aktörer framhävs,

andra görs osynliga. Strategierna för opinionspåverkan blir alltmer utstuderade.

Makten över tanken går inte minst via massmedia. Makten över massmedieinstitutionerna får därmed stor betydelse. Massmedia fungerar dels som en aktör, som ett maktcentrum med sina egna intressen, dels som en arena för andra maktcentra. Massmedia ingriper i och förändrar relationerna mellan olika organiserade intressen.

Genussystemet (kapitel 3)

I detta kapitel beskrivs och analyseras "den andra kompromissens" politik och spänningen mellan jämlikhet och underordning. Begreppet genussystem utvecklas och används för att förstå och lyfta fram den generellt lägre sociala, ekonomiska och politiska position som kvinnor haft och alltjämt har. Detta "system", vars strukturerande grundmönster består av korsbefruktande segregerande och hierarkiserande logiker, står i motsats till ett demokratiskt ideal, som bygger på människors lika värde. Det kan också komma i konflikt med en kapitalistisk ekonomis expansionskraft.

En viktig del av den moderna välfärdsstatens historia är därför spänningen mellan å ena sidan genussystemets segregering och hierarki och å andra sidan de integrerande drag som finns i såväl demokratisk ideologi som kapitalistisk ekonomi. De frågor som närmare behandlas är om och hur denna spänning kunnat exploateras och vad det i sin tur inneburit för samhällsutvecklingen och för relationen mellan män och kvinnor.

Makten över kapitalet (kapitel 4)

Förhållandet mellan äganderätt och demokrati har varit starkt omtvistat, såväl i praktisk politik som i teoretisk debatt. Skillnaden mellan ett kollektivistiskt och ett individorienterat demokratiideal ställs här på sin spets. Om demokrati likställs med kollektivt flertalsstyre enligt principen en medborgare – en röst är förekomsten av starka kapitalägare svårförenlig med demokratins princip. I ett individorienterat perspektiv framstår däremot den fria äganderätten som ett centralt värde. Kapitalägande framstår i detta perspektiv inte bara som förenligt med utan tvärtom som nödvändigt för demokratins funktionssätt.

I ett samhälle som grundas på en blandning av olika samhällsorganisatoriska principer träder emellertid ett annat kriterium i förgrunden, nämligen effektivitet. Näringslivets ägande- och maktförhållanden kan därmed bedömas med utgångspunkt från marknadens kriterier.

Makten över de svenska storföretagen undersöks genom uppgifter om ägande, röstmakt och maktkoncentration. Genom att utnyttja data från olika tidpunkter kan förändringarna i näringslivets maktstruktur beskrivas.

De organiserade intressena (kapitel 5)

Rätten att fritt organisera sig betraktas numera som en självklar demokratisk rättighet. Men förhållandet mellan organisationer och demokrati

ses i den demokratiska teoribildningen som problematisk. Å ena sidan förutsätter demokratin fria organisationer, å andra sidan kan starka och självständiga organisationer bli ett hot mot folkstyrelsen.

De principiella problemen kring organisationernas ställning i demokratin aktualiseras särskilt i ett land som Sverige med dess omfattande organisationsväsende. Samtidigt är organisations-Sverige för närvarande föremål för betydande förändringar.

En bedömning av de organiserade intressenas roll i demokratin måste inte minst grundas på organisations-Sveriges förankring bland medborgarna. I internationellt perspektiv framstår exempelvis den svenska fackföreningsrörelsen som unik till följd av sin höga organisationsgrad. Frågan är vilken realitet som det idag finns bakom bilden av det aktiva folkrörelse-Sverige.

En annan viktig aspekt av organisationernas ställning i demokratin är förhållandet till staten. Det nära samarbetet mellan staten och organisationerna innebär dilemman för såväl staten, organisationerna som medborgarna.

Medborgarna och politiken (kapitel 6)

Den representativa demokratins sätt att fungera är beroende av förhållandena på tre olika nivåer. På den konstitutionella nivån sätts de allmänna ramarna för valsystem och regeringsbildning. Den parlamentariska författningen kan ses som en kompromiss mellan åtminstone två krav, dels på starka regeringar, dels på proportionell representation. En bedömning av det svenska författningsexperimentet kan nu bygga på två decenniers erfarenheter.

En betydelsefull nivå i det representativa system utgörs av partisystemet. De politiska partierna bildar den avgörande länken mellan väljare och beslutande församlingar. Till helt nyligen har det svenska partisystemet kännetecknats av stor permanens. Den centrala frågan nu handlar om förutsättningarna för stabilitet och förändring i partisystemet.

Förändringarna på medborgarnivå är inte minst viktiga för det representativa systemets funktionssätt. Demokratin förutsätter medvetna och engagerade medborgare. Frågan är om det idag finns en ökande klyfta mellan väljare och politik?

Den offentliga sektorn (kapitel 7)

I det kollektivistiska demokratiideal som länge varit förhärskande i Sverige innehar den offentliga sektorn en nyckelroll. Folkviljan förutsätts kanaliseras via det politiska systemet och förverkligas genom den offentliga sektorn. Den offentliga sektorns tillväxt kan ses som ett uttryck för en stark tilltro till politikens möjligheter. De svenska medborgarnas vardagsliv har blivit starkt beroende av hur den offentliga sektorn fungerar.

Problemet hur den stora och oöverskådliga byråkratin skall kunna kontrolleras blir centralt. För den enskilde medborgaren är rättssäker-

hetsgarantier och förmågan att påverka avgörande för möjligheterna att kunna hävda sin rätt gentemot myndigheterna.

Avsikten har varit att den offentliga sektorn skall garantera välfärden för samtliga medborgare och att den skall vara utjämnande. Frågan är om dessa politiska mål i praktiken uppnåtts.

Efter några årtionden av stark expansion har den offentliga sektorn blivit en politisk huvudfråga. Ansträngningarna att förändra den offentliga sektorns arbetssätt har inte minst gått ut på att få myndigheterna att arbeta effektivare. En huvudmetod i denna förvaltningspolitik har varit omorganisationer. Men i vilken utsträckning går det över huvud taget att genom reformer förändra dagens stora förvaltningsapparat?

Makten över marknaderna (kapitel 8)

Marknaden styrs inte av kollektivt beslutsfattande via principen om en medborgare – en röst. Marknadens idé är att konsumenterna genom sina val styr produktionens inriktning. Medborgarnas inflytande som konsumenter beror på deras reella möjligheter att påverka producenterna och företagsbeteendet på olika marknader.

Marknadsmakt innebär att företag kan påverka priser och konkurrensvillkor på en viss marknad. Ett företag har marknadsmakt om det kan ta ut ett högre pris än det pris som skulle gälla vid fullständig konkurrens.

Maktutredningen har undersökt marknadsmaktens förekomst, bakgrund, storlek och konsekvenser. Därigenom är det möjligt att i konsumentperspektiv bedöma utvecklingen från marknadsekonomi via blandekonomi till förhandlingsekonomi.

Makteliten (kapitel 9)

Demokratins krav på likhet kan komma i konflikt med samhällslivets inbyggda tendenser till maktkoncentration. Förhållandet mellan demokrati och ledarskap tillhör de stora frågorna i demokratidebatten. Ett öppet demokratiskt samhälle är förenligt med maktkoncentration endast om maktcentra är många och öppna. Avgörande för en bedömning av makteliten blir därför olika kriterier för elitens struktur, såsom rekrytering, sammanhållning och samstämmighet.

Den elitsociologiska forskningen i Sverige har länge varit eftersatt. I kapitlet redovisas några huvudresultat från makutredningens stora undersökning av svenska ledare.

I de yttre krafternas våld? (kapitel 10)

Demokratins huvudtanke är att medborgarna genom fria val skall kunna utöva makt över sin egen och sitt samhällets framtid. Men om framtiden styrs av andra, yttre krafter skulle det inte finnas något utrymme för demokratins självstyre.

Två hypoteser om demokratins omöjlighet behandlas här. Den ena är att den teknologiska utvecklingen utövar ett bestämmande inflytande

över samhällsutvecklingen. Den andra är att internationaliseringen sätter sådana gränser för den nationella handlingsfriheten att demokratin hotas.

Makt och demokratins under förändrade villkor (kapitel 11)
Den demokratiska idétraditionen ställer problemet om hur samhällets institutioner bör ordnas så att kraven på såväl individuell som kollektiv frihet skall kunna tillgodoses. Det moderna Sverige har kommit att präglas av en speciell tolkning av demokratin och av en uppsättning institutioner som kan sammanfattas under namnet den svenska modellen. Samhällsutvecklingen innebär att förutsättningarna för detta styrelsesätt i väsentliga avseenden nu håller på att förändras. En stor fråga, som aktualiseras i maktutredningens direktiv, är om samhällsutvecklingen "närmar sig det svenska demokratiska idealet".

2 Opinionsbildningen

Demokrati i betydelsen självbestämmande förutsätter fri opinionsbildning.[1] Det kan på goda grunder göras gällande att demokratins centrala element är självbestämmandets *autonomi*. Autonomibegreppet kan tillämpas på såväl kollektiva institutioner som enskilda personer. Filosofer har gjort olika försök att närmare precisera vad som kännetecknar autonoma handlingar.[2] Starka skäl talar för att inte enbart ta fasta på antalet valalternativ; valfrihet är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för autonomi. Ytterligare ett krav måste vara uppfyllt, nämligen förmågan att kritiskt bedöma sina egna bevekelsegrunder och värderingar; i litteraturen förekommer uttrycket "andraordningspreferenser", preferenser om preferenser.

Demokratin grundas därmed på förmågan till kritisk distans. Framsteget bygger på rätten att göra misstag och på möjligheten att lära av misstag. Demokrati och kritisk rationalism kan ses som problemlösningsmetoder. Dessa principer kan endast förverkligas i ett öppet samhälle som tillåter nya idéer, kritik och debatt.

Kravet på fri åsiktsbildning innebär att det är den enskilda människan själv som, efter kritisk reflektion, avgör om hon vill göra den ena eller andra uppfattningen till sin egen. Autonom opinionsbildning förutsätter förmåga att ompröva, att ta hänsyn till nya fakta och nya perspektiv samt att kunna diskutera sin ståndpunkt med andra. Okunnighet, lögner, ensidig information, fundamentalism och indoktrinering är exempel på faktorer som försvårar medborgarnas möjligheter till autonom opinionsbildning.

Autonomiprincipen kan tillämpas på såväl enskilda personer som kollektiv. Kravet på kritisk reflektion, debatt och självständig åsiktsbildning gäller i lika hög grad institutioner som individer. Demokrati innebär att leva under gemensamt satta, kollektiva normer. Demokratins legitimitet grundas på att medborgarna uppfattar de gemensamma institutionerna som skäliga och rättvisa. Det demokratiska styrelsesättet förutsätter därför ett slags kontinuerligt konstitutionellt samtal, en fortgående kritisk diskussion om grunderna för den gemensamma styrelsen.

1. Om inte annat anges baseras detta kapitel på de teorier och undersökningar som redovisas i Olof Petersson & Ingrid Carlberg, *Makten över tanken: En bok om det svenska massmediesamhället*, Carlssons, Stockholm 1990.
2. En litteraturöversikt återfinns i Olof Petersson, *Makt i det öppna samhället*, Carlssons, Stockholm 1989, kap. 5.

I detta perspektiv blir det missvisande att föreställa sig den fria opinionsbildningen som en ram, en yttre förutsättning för eller som en konsekvens av demokratin. Den kritiska rationalismens metod *är* demokrati. Autonom åsiktsbildning ingår som ett konstituerande element i själva definitionen av demokratibegreppet. Att föreställa sig opinionsbildning som något yttre villkor, som ett medel, leder lätt till en instrumentell, relativistisk slutsats. Man skulle då kunna utmönstra eller inskränka opinionsfriheter med motiveringen att dessa inte är maximalt effektiva, att det finns andra medel med vilka den "sanna" demokratin kan förverkligas.

På ett allmänt plan torde det idag vara okontroversiellt att hävda att åsiktsfrihet är ett omistligt inslag i ett demokratiskt samhälle. Men den autonoma människan och den autonoma institutionen är ett ideal som i vardagsverkligheten endast är ofullständigt förverkligat. Man kan då fråga sig *varför* det råder en klyfta mellan opinionsbildningens realiteter och idén om den självständigt tänkande och handlande människan. Detta kapitel uppmärksammar några av de processer som bestämmer opinionsbildningen i dagens Sverige.

2.1 Definitionsmakten

Sekulariseringen och den ökande betydelsen av tekniskt–vetenskapliga tänkesätt har medfört en allmän förskjutning från "bör"-tänkande till "är"-tänkande i opinionsbildningen. Fakta snarare än värderingar blir avgörande och opinionsbildning handlar mer och mer om en tävlan mellan konkurrerande verklighetsbeskrivningar. Makten över tanken avgörs därför av förmågan att kunna teckna om medborgarnas inre kartor.

Antalet opinionsbildare blir allt fler och olika. I det äldre hierarkiska, vertikala, samhället innehade överheten ett mer eller mindre långtgående monopol på spridningen av åsikter. Först efter en utdragen frigörelsekamp segrade liberalismens idéer om fri opinionsbildning.

Dessa två övergripande utvecklingsdrag innebär att vi idag befinner oss i en situation då fler och fler intressenter strider om att få forma vår omvärldsuppfattning. Ansträngningarna att påverka medborgarnas föreställningar går i mångt och mycket ut på att definiera *aktörer* och *problem*. Kampen om definitionsmakten skärps.

En första viktig möjlighet att utöva makt vilar därför på förmågan att bestämma vilka aktörer som skall få tillträde till det offentliga samtalet. Endast vissa individer och kollektiv åtnjuter auktoritet. En del aktörer framstår som goda, andra ses som motståndare, fiender och syndabockar.

Definitionsmaktens andra huvudområde handlar om att fastställa vad som är problem. Det finns ett oändligt antal problem i objektiv mening. Endast ett fåtal av dessa latenta, möjliga problem blir problem i subjektiv betydelse, problem som *uppfattas* som problem. Makten att definiera

dessa manifesta problem ligger i förmågan att att beskriva hot, utvecklingsperspektiv, lösningar och handlingsmöjligheter.

Det behöver inte alltid finnas någon överensstämmelse mellan de objektiva och de subjektiva problemen. Ibland verkar det existera en problemspiral: ju fler problem som löses, desto fler problem aktualiseras. Ett i globalt perspektiv fridfullt och välmående land kan uppleva sig vara nedtyngt av bekymmer och olösta problem.

En förklaring till denna problemens paradox är att det inte finns någon självklar koppling mellan problem och lösning. Den konventionella föreställningen om problemlösningens sekvens innebär att man först uppställer ett problem och därefter söker efter en lösning. Modern forskning om organisationer och beslutsfattande har emellertid satt ett stort frågetecken för denna bild. Förhållandet mellan problem och lösning kan mycket väl vara omkastat. Det kanske rent av finns ett överskott på lösningar och ett underskott på problem. Opinionsbildning kan till dels ses som lösningar i jakt på problem. Olika institutioner och maktgrupper har sina speciella intressen, inte minst av att bevara och förstärka den egna organisationen. Ett viktigt medel blir då att beskriva omvärlden så att problembilden passar de egna intressena och strävandena. I en tid av ökad arbetsdelning och professionalisering kan man till och med urskilja särskilda yrkesgrupper som ägnar sin tid åt att upptäcka och formulera problem. De stora intresseorganisationerna har hela avdelningar som förser offentligheten med statistik, utvärderingar och larmrapporter. Detta konstaterande behöver ingalunda innebära cynism eller manipulation. Varje intressegrupp måste med nödvändighet uppfatta och kritisera verkligheten ur sin speciella synvinkel. Problembeskrivning är en integrerad del av en sådan världsåskådning. Sättet att formulera samhällets problem blir en del av den pågående intressekampen och av striden om makten i samhället.

2.1.1 Invandrarna i offentligheten

Det sätt på vilket samhällets problem formuleras har stor betydelse för individernas självuppfattning. Varje land har sina speciella myter och historieuppfattningar som ligger nedlagda i språk och kultur. Det ligger i sakens natur att detta område är svårt att dokumentera. Metodproblemet är inte minst att kunna skapa kritisk distans. Den som själv lever mitt i en särkultur riskerar att bli hemmablind. För den tillfällige besökaren kan många subtila yttringar passera oupptäckta. För en undersökning av nutiden har inte ens historien hunnit skapa en tidsmässig distans. Teckningen av det sena 1900-talets svenska kulturmönster har därför ännu stora luckor.

Ett sätt att upptäcka ett lands särdrag är att studera förändringsprocesser som igångsätts genom impulser utifrån. För Sveriges del erbjuder de senaste årtiondenas stora invandring en sådan möjlighet att dokumentera reaktionsmönster och underförstådda föreställningar om vad som är det "normala".

Invandrarkvinnorna är en grupp som i stigande grad kommit att uppmärksammas i den offentliga debatten. Det sätt på vilket invandrarkvinnornas problem definierats i offentligheten belyser svenska särdrag i problemformuleringen och på de följder för självuppfattningen som denna får.[3]

En rad organiserade sammankomster, konferenser och symposier om och med invandrarkvinnor har hållits. Myndigheter och forskare har i ökad utsträckning kommit att fästa uppmärksamheten på invandrarkvinnorna och deras problem. Invandrarkvinnornas sviktande hälsa har blivit föremål för larmrapporter. Utbildning, fortbildning och förstärkta fackliga insatser har föreslagits för att minska risken för utslagning från arbetsmarknaden. Både myndigheter och organisationer har framfört krav på ytterligare åtgärder.

Invandrarkvinnornas särskilda problem är en realitet. Samtidigt innehåller emellertid debatten om invandrarkvinnornas "problem" ideologiska undertoner. Invandrarkvinnan bibringas en självuppfattning som passiv, utsatt och hjälpbehövande. Invandrarkvinnornas traditioner, kulturella arv och familjesituation ses som hinder och problem. En negativ självförståelse utvecklas. En mur av problemideologier hindrar kvinnorna att se sig själva och sina faktiska möjligheter, sina begränsningar men också sina resurser.

Inte minst forskningen har oavsiktligt kommit att bidra till att förstärka den passiviserande problemideologin. Invandrarkvinnorna har beskrivits som förtryckta av såväl klassmässig, könsmässig som etnisk dominans. Trots goda intentioner att klargöra underordningens karaktär har koncentrationen till "problem" bidragit till att fånga invandrarkvinnorna i en fälla, nämligen att uppfattas som offer.

Den dominerande synen på integrationsprocessen har därmed ett tydligt etnocentriskt inslag. Men invandrarnas egna historiska erfarenheter och egna kulturer har inte endast förtryckt utan även berikat och fostrat till egen handling. Invandrarnas integrationsstrategier är idag olika, från kulturell isolering till kulturell assimilation. Det avgörande momentet är invandrarna som egna kulturskapare. Invandrarnas sätt att organisera sig i vardagslivets lokala sammanhang påverkar olika former av integration. Genom "intern integration", dvs. genom att utveckla egna organisationsformer, kan invandrare skapa egna sfärer av offentligt liv. Detta slags etniska offentlighet representerar ett av invandrarnas svar på sin underordnade position och utanförskap i storsamhällets offentliga liv. Etnisk offentlighet kan ses som en kulturell resurs, som en möjlighet att utveckla egna kulturella erfarenheter. I stället för som passiva offer kan invandrar-

3. Maktutredningens forskningsprojekt om det flerkulturella Sverige har letts av Alexandra Ålund och Carl-Ulrik Schierup vid sociologiska institutionen, Umeå universitet. Det följande avsnittet baseras på detta projekt. Se särskilt Alexandra Ålund, "The Power of Definitions. Immigrant Women and Problem-Centered Ideologies". Maktutredningen, engelsk rapport 25, 1988.

na framträda som självständiga kulturskapare och aktörer med en egen historia.

2.1.2 Politikens bildvärld

Exemplet med invandrarkvinnorna visar hur själva det sätt på vilket samhällsproblem uppfattas och formuleras kan få stora konsekvenser för medborgares självförståelse, handlingar och därmed för samhällets maktfördelning. Politiken formas delvis av ordens makt över tanken. Språket är politikens verktyg och likt varje verksamhet blir resultatet delvis avhängigt av redskapen. En viktig beståndsdel i det politiska språket utgörs av metaforer. Det torde vara omöjligt att tänka sig en politisk vokabulär helt fri från bilder, analogier eller betydelselån. För en icke-materiell företeelse som politik är inslaget av metaforer, medvetna eller omedvetna, sannolikt helt ofrånkomligt.

I modern tid är det inte minst två bilder som särskilt dominerat den svenska politiken, nämligen *huset* och *maskinen*. Det skall också visa sig att dessa två allmänna bilder har viktiga beröringspunkter. Husets och maskinens gemensamma nämnare utgörs av en stark tilltro till rationell planering till medborgarnas fromma.

Bilden av samhället som hus kommer i Sverige särskilt tydligt till uttryck i folkhemmets metafor. I sitt berömda riksdagstal 1928 formulerade Per Albin Hansson hemmets grundval som "gemensamheten och samkänslan". I det goda hemmet råder "likhet, omtanke, samarbete, hjälpsamhet". Ännu så länge var detta ideal inte uppnått. Det svenska samhället var ännu inte "det goda medborgarhemmet".

Folkhemmet blev en metafor och en utopi för hela det socialdemokratiska bygget.[4] Det var en bild av det förnuftiga och det socialistiska och därmed det ekonomiskt och socialt rättvisa samhället. Samhällets roll blev som den gode patriarkens, nämligen att föda, kläda och uppfostra hemmets medlemmar. Samhället ställde sig uppgiften att konstruera och bygga i syftet att öka medborgarnas välfärd. Politik blev liktydigt med social ingenjörskonst. Kvinnornas uppgift skulle därefter vara, som Per Albin Hansson formulerade saken redan 1927, att inreda det nya folkhemmet, att "skapa trevnad och trivsel, göra det gott och varmt, ljust och glatt och fritt".[5]

Det är ett otvetydigt historiskt faktum att vetenskaplighet, expertstyre och social ingenjörskonst varit ett centralt inslag i svensk 1900-talspolitik. Det har funnits en stark tilltro till möjligheten att styra samhället genom stora projekt och reformprogram. Makten över samhällsutvecklingen har formulerats i ord som styrbarhet, kontroll och reglering.

4. Yvonne Hirdman, *Att lägga livet till rätta: Studier i svensk folkhemspolitik*, Carlssons, Stockholm 1989, särsk. s. 89 ff. Se även nedan kap. 7.
5. Cit. i Hirdman 1989, s. 90.

Bilden är den av en central aktör som via olika styrinstrument lägger livet till rätta för medborgarna. Det är härifrån inte långt till att klä detta slags instrumentella rationalism i maskinens och mekanikens bildspråk.

Det visar sig också att viktiga delar av det moderna samhällets självförståelse har grundats på maskinens metaforer och analogier.[6] Samhällsplanering och beslutsfattande har i stor utsträckning grundats på föreställningen att intuition, tumregler och gamla vanor kunde ersättas av vetenskapliga metoder. Liksom naturen sågs samhället som styrt av vetenskapliga lagar. Kände man endast dessa lagar och regelbundenheter kunde organisationer inrättas så att effektiviteten maximerades. Lösenorden blev planering och rationalisering. Planhushållning och en maskinmässigt arbetande byråkrati blev uttryck för denna planeringsoptimism. Programbudgeteringen vilade på föreställningen att om endast politikerna kunde uppställa de allmänna målen kunde samhällsomvandlingen reduceras till ett tekniskt styrproblem.

Även maktutövningen har uppfattats i analogi med mekanikens lagar. Som sinnebild för denna maktens urtyp framstår envåldshärskaren, vars makt ytterst vilar på det öppna användandet av, eller hotet om, tvång. Maktutövningen sker genom order och befäl; makten bekräftas genom lydnad och anpassning. Politikens och den offentliga förvaltningens roll i ett hierarkiskt system blir väsentligen en fråga om styrning.

Under 1980-talet har den svenska offentliga förvaltningen varit föremål för principiellt inriktade utredningar och beslut. En utgångspunkt för diskussionen har varit idén om demokratins "uppdrags- och ansvarskedja". Det svenska statsskicket anses förverkligas genom en kedja bestående av, i tur och ordning, folket, riksdagen, regeringen och förvaltningen. Denna formulering är invändningsfri som en allmän beskrivning av några bärande principer i regeringsformen: riksdagen utses av folket, regeringen står i ett parlamentariskt ansvarsförhållande till riksdagen, förvaltningen verkställer de politiska besluten.

Men bilden av en kedja får en mer precis och speciell innebörd när den förenas med föreställningen om *styrning*. Demokratins förverkligande blir en fråga om styrningens effektivitet. Att stärka den demokratiska styrningen blir därmed liktydigt med att stärka regeringens styrning av myndigheterna.

Ingen torde förneka att ett effektivt genomförande av demokratiskt fattade beslut utgör ett positivt värde för demokratins funktionssätt. Problemet uppkommer när demokrati identifieras med styrning. Styrning bör i stället ses som en speciell teknik, men inte den enda möjliga, för demokratins förverkligande.

Politiken betraktad som system och styrning blir okänslig för valet av medel. Olika alternativa metoder för politisk styrning kommer i första hand att bedömas efter deras effektivitet och nytta. Det förhållandet att olika tillvägagångssätt i sig har den ena eller andra egenskapen skjuts i

6. Se kapitlet "Samhället som maskin" i Olof Petersson, *Makt i det öppna samhället*, Carlssons, Stockholm 1989.

bakgrunden. Diskussionen om förhållandet mellan formella och informella kontakter mellan regeringen och myndigheterna får här en förklarande belysning. I det renodlade styrningsperspektivet har informella kontakter stora fördelar; de är snabba och effektiva. Att formlösa kontakter försvårar insyn och efterhandsgranskning blir från denna synpunkt något sekundärt.

I den rationelle centralplanerarens styrningsperspektiv försvinner väsentliga värden i demokratins idé. Demokrati är nämligen inte endast ett instrumentellt effektivitetsproblem utan innehåller också väsentliga inslag av kollektiv problemlösning, öppen dialog och respekt för individers och gruppers självbestämmande. Det finns här en motsättning mellan utopi och demokrati.[7] I föreställningen om det vetenskapligt riktigt styrda och planerade samhället finns en implicit slutpunkt som innebär politikens död, dvs. tanken om det administrativa samhället. Maskinens och planeringens metaforer sammansmälter med den paternalistiske, tillrättaläggande socialingenjörens självuppfattning. Politikens bildvärld har stärkt tilltron till den instrumentella styrningens möjligheter.

2.1.3 Maktens gestalt

När människor strävar efter makt handlar de efter sina föreställningar om maktens natur. Därför påverkar symboler, såsom ord och bilder, makten i den mån de påverkar föreställningar om makt.[8] Makten kan synliggöras, bekräftas och legitimeras genom att ta sig fysisk gestalt. Genom tiderna har makten tagit sig uttryck i olika former och symboler såsom byggnader, kläder, sigill, stövlar, uniformer, kors, hermelinmantlar, kronor, spiror, svärd, skrivbord, domstolar, talarstolar, tunga trädörrar, ödsliga väntrum och röda upptagetlampor.

Men makten kan även ta sig mindre synliga och uppenbara former. De metodiska svårigheterna att kartlägga denna subtila sida av maktstrukturen är uppenbara. Maktutredningen har därför inbjudit ett antal företrädare för den humanistiska forskningen att framföra sina tolkningar av maktens former.[9]

Ehuru infallsvinklarna varit många visar det sig att många av humanisternas bidrag kretsar kring ett gemensamt tema. När man i det sena 1980-talets Sverige söker karaktärisera makten och dess former riktas uppmärksamheten mycket ofta mot "trollkarlsmakten", dvs. vetenskapen med dess rätt att tala om hur det "egentligen" är här i världen. Det är maktens anspråk att upprätta ovedersägligheter, att forma det som inte går att säga emot, "så här är det". Våra föreställningar om människa,

7. Hirdman 1989, s. 220 f.
8. Harold D. Lasswell, "The Language of Power", i *Language of Politics*, The M.I.T. Press, Cambridge 1949.
9. Essäerna har publicerats i Yvonne Hirdman, red., *Maktens former*, Carlssons, Stockholm 1989.

natur och samhälle formas idag inte minst av denna vetenskapens definitionsmakt.

2.2 Opinionspåverkan

Beslutsfattande är en fråga om val, men också om urval. En del problem tas upp till övervägande medan andra lämnas därhän. Uppmärksamhet är en knapp resurs. Modern organisationsforskning har påpekat att de regler som styr fördelningen av uppmärksamhet ("attention rules") är lika viktiga som reglerna för själva beslutsfattandet ("decision rules"). Kampen om makten i samhället är i stor utsträckning en kamp om uppmärksamhet.

Det finns därmed ett viktigt samband mellan makt och offentlighet. Den offentliga debatten kan ses som resultatet av en filtreringsprocess, ett urval av ämnen och teman. Just detta urval är föremål för en ständig strid mellan olika intressen. Vad är det då som styr den offentliga uppmärksamheten?

Svårigheten att kartlägga denna aspekt av maktspelet är att reglerna som fördelar uppmärksamhet vanligen endast är informella och underförstådda.

Tankekontrollens speciella form för maktutövning har sedan länge uppmärksammats i diskussionen om maktbegreppet och maktens olika former. En vanligt förekommande indelning urskiljer tre olika uttryck för makt: fysisk makt (tvång), materiell makt (belöning) och symbolmakt (övertalning). Det är den senare varianten som här är aktuell. Det är här fråga om *betingad* makt. Kontrollen över handlandet sker indirekt, nämligen via kontrollen över medvetandet.

I debatten om maktbegreppets innebörd har det med rätta påpekats att makt inte endast utövas i det direkta beslutsfattandet. Ett annan viktigt sätt att utöva inflytande över den kollektiva beslutsprocessen är att avgöra vilka frågor som över huvud taget skall föras upp till politiska beslut. Denna sida av maktutövningen har benämnts "maktens andra ansikte". Dessutom, har det påpekats, finns det ytterligare en aspekt av maktutövningen. Kontrollen över medvetande, föreställningar och uppfattningar kan ofta vara avgörande. Denna sida av makten har benämnts "makten tredje dimension".

Maktens tredje dimension, maktutövning genom tankekontroll, kan vara en mycket verkningsfull metod. Särskilt i ett tidsskede då styrning genom befäl och ordergivning blir allt svårare ökar den relativa betydelsen av övertygandets "mjuka" maktutövning. Negativa sanktioner ersätts av positiva sanktioner. Olika intressen i samhället försöker aktivt påverka medborgarnas föreställningar, förväntningar och problemuppfattningar.

2.2.1 Förväntningspolitik

Problemformuleringens betydelse för det politiska livet kan illustreras med några exempel från svensk inrikespolitik. Det finns en viktig skillnad mellan subjektiva och objektiva problem. Ett subjektivt problem kan ses som klyftan mellan anspråk och resultat. Det faktiska resultat som kan iakttas relateras alltid, medvetet eller omedvetet, till någon måttstock, till ett förväntat resultat. Vad som kommer att uppfattas som ett problem är därmed avhängigt att två skilda faktorer, dels verkligheten, dels anspråksnivån.

Den sociologiska forskningen har ägnat stor uppmärksamhet åt vilka faktorer som påverkar människors anspråksnivå. Den allmänna bild som framträder ur dessa undersökningar är att människor *inte* tillämpar absoluta, fasta kriterier som grund för sina värderingar och handlingar. Människors förväntningar och anspråk är inte absoluta och konstanta utan relativa och föränderliga. Dessa undersökningar har emellertid i första hand varit inriktade på förväntningarnas sociala bestämningsfaktorer. Vad som mindre har uppmärksammats är hur politiska faktorer samspelar med medborgarnas förväntningar.

I själva verket finns här ett tomt forskningsfält. Statsvetenskapen har sedan länge varit upptagen med att analysera den offentliga politiken inom skilda områden. Det finns därför numera en rik litteratur om exempelvis bostadspolitik, utrikespolitik, energipolitik och författningspolitik. Vad som däremot saknas är systematiska studier av *förväntningspolitik*. Politik innebär inte minst att medvetet spela på medborgarnas förväntningar och anspråk.

Ett viktigt skede i Sveriges moderna historia har sitt ursprung i mitten av 1950-talet då socialdemokraterna initierade en period av snabb utbyggnad av den offentliga sektorn. Bakgrunden var, från den socialdemokratiska partiledningens synpunkt, relativt dyster. Partiets traditionella väljarbas, industriarbetarklassen, riskerade på längre sikt att försvagas. Partiets väljarstöd minskade. Missnöjet bredde ut sig. Socialdemokraterna tog fasta på väljarnas besvikelse och vände det till ett argument, inte mot, utan *för* partiets politik. Missnöjet karaktäriserades som "de stora förväntningarnas missnöje". Den stigande standarden ansågs ha skapat en stigande otålighet över att det inte gick fortare än det gjorde. Klyftan mellan förväntningar och resultat blev ett argument för "det starka samhället".

Annorlunda var situationen tjugo år senare. Den svenska ekonomin hade då råkat in i stora svårigheter. Obalanserna i ekonomin blev det akuta, allt överskuggande problemet. Expansionen av den offentliga sektorn skulle inte kunna fortsätta i samma takt. Åtstramningspolitiken riskerade att leda till stora problem om medborgarnas förväntningar inte samtidigt kunde hållas tillbaka. Det står i efterhand klart att krispolitiken inte endast hade en objektiv, ekonomisk utan även en subjektiv, psykologisk sida. En viktig del av politiken gick ut på att "skapa ett kris-

medvetande". Själva ordet *kris* blev centralt i den politiska vokabulären. Att definiera ett problem som "kris" innebär att människor måste underkasta sig obehag, göra avkall och vara beredda på uppoffringar. I samma retorik fanns ett annat nyckelbegrepp, nämligen *skuld* med dess övertoner av "utlandet" och att "vara skyldig" (i dubbel mening). När det inte längre var möjligt att tillfredsställa medborgarnas förväntningar måste förväntningarna minskas. Förväntningspolitiken fick ett nytt inslag.

Svårigheterna att spela på förväntningar illustreras av 1980-talets förvaltningspolitik. Försöken att få den offentliga förvaltningen att förändras från en "myndighetskultur" till en "servicekultur" gick inte minst ut på att övertyga, informera och styra genom ord. Denna typ av retorik, bekant från organisationsförändringar inom såväl privat som offentlig verksamhet, kan sammanfattas under slagordet "vi är bra, men vi kan bli bättre". Därmed väcktes stora förväntningar, både inom och utanför myndigheterna, om att den offentliga sektorn snart skulle uppvisa större effektivitet, lägre kostnader, stärkt demokrati, förbättrad styrbarhet och ökad brukarvänlighet. Föga förvånande kunde den faktiska utvecklingen inte hålla jämna steg med de stegrade förväntningarna. Klyftan mellan anspråk och resultat, dvs. besvikelsen, ökade. De opinionsmätningar som gjordes av allmänhetens attityder till ett antal offentliga myndigheters service visade en stigande andel negativa omdömen, trots att det inte fanns några belägg för att servicen faktiskt försämrats.

Dessa enkla exempel visar hur förväntningar ibland, men långt ifrån alltid, kan ändras som resultat av medveten påverkan.

2.2.2 Tankestyrning

Förmågan att kategorisera världen ger människor ett mäktigt men osäkert styrinstrument. Makten inom organisationer tillhör dem som kan definiera verkligheten för andra och som kan övertyga andra om vad som är det normala. Användningen av språket som medel för tankestyrning i organisationer har gjorts till föremål för en särskild undersökning.[10]

Språkets makt ligger inte minst i möjligheten att skapa en mening som är igenkännlig och förståelig för organisationens medlemmar. Tre medel att forma sådan gemensam innebörd är etiketter, metaforer och plattityder. Etiketter talar om *vad* något är, de klassificerar; metaforer utsäger *hur* något är, de relaterar, skapar bilder, ger liv; plattityder fastslår *vad som är normalt*, de stiliserar. Alla dessa tre språkprodukter har tagits i aktivt bruk för att påverka opinionen. Att använda språket som maktinstrument gör det möjligt för ledare att styra innebörd genom att förklara, färga och göra tillgängligt. Det finns här en skillnad gentemot traditionella styrningsmetoder som går ut på att befalla och att straffa. Därmed ändras också förutsättningarna för opposition mot makten. Mot-

10. Detta avsnitt baseras på Barbara Czarniawska-Joerges, *Att handla med ord: Om organisatoriskt prat, organisatorisk styrning och företagsledningskonsultering*. Carlssons, Stockholm 1988.

ståndets strategi kan gå ut på betvivla etiketter, peka på icke-metaforiska element i metaforer och förlöjliga plattityder.

Efterfrågan på språkliga konstprodukter har lett till framväxten av en särskild marknad. Ordmarknaden befolkas av veritabla köpmän i innebörd, organisationskonsulter som till kunder inom såväl den privata som den offentliga sektorn tillhandahåller "faciliteringspaket", "kreativitetspaket" och andra typer av verbal assistans. Styrning och förändring av stora organisationer sker numera regelmässigt under medverkan av sådana konsulter.

Ett exempel på etikettering är själva begreppet "ledarskap". Under många år sysslade organisationsforskare med "administration" som en metod att organisera strömmen av människor, saker och pengar mot en önskad produkt. Under det tidiga 1980-talet uppstod ett intresse för "ledarskap" och karismatiska chefer sida vid sida med en fascination inför "företagskultur". Etiketterna importerades till Sverige från Förenta Staterna, lanserades först inom den privata sektorn och infiltrerade därefter den offentliga sektorn. Det sena 1980-talets offentliga liv kom därmed i stor utsträckning att präglas av en "jakt efter det nya ledarskapet".

2.2.3 Statens symboler

Försöken att aktivt påverka omvärldens förväntningar har på flera sätt kommit att prägla dagens offentliga förvaltning. Den traditionella symbolen för statens makt är det lilla riksvapnets tre kronor. Ett ökande antal myndigheter överger nu denna symbol till föremål för modernt formgivna logotyper. Ett för den allmänna utvecklingen karaktäristiskt fall är riksförsäkringsverket, som fram till 1985 utnyttjade det lilla riksvapnet som symbol. Då infördes en logotyp bestående av verkets initialer i stiliserad skrift. Avsikten var att ge verket en "mjuk och vänlig" framtoning. Det är numera ytterst få av de centrala ämbetsverken som inte har någon typ av emblem, logotyp eller annan symbol. En särskild undersökning visar att två tredjedelar av de centrala statliga myndigheterna under 1980-talet antingen skaffat sig en ny symbol eller förnyat sin gamla.[11] Bilden av staten, i bokstavlig mening, har genomgått en påtaglig förändring.

Myndigheternas symbolförändringar har åtföljts av olika slags motiveringar. Ofta hänvisas till skäl som har att göra med myndighetens service. Myndigheten vill öka omvärldens kännedom om sin verksamhet. Man vill att allmänheten skall få lättare att känna igen och nå verket. Genom en ny profil hoppas verket få en mindre byråkratisk och mer öppen och serviceinriktad framtoning. Motiveringar som direkt hänför sig till marknadsföring förekommer särskilt hos de myndigheter som helt eller delvis finansieras via avgifter. Ofta utpekas särskilda målgrupper. För de avgiftsfinansierade och konkurrensutsatta myndigheterna är det olika typer av kunder som nämns. I samband med en ökad inriktning på

11. Olof Petersson & Jonas Fredén, *Statens symboler*. Maktutredningen 1987.

service anförs naturligt nog att man vill förbättra sin framtoning inför allmänheten. Även massmedia nämns som en viktig målgrupp. Ibland utsägs direkt, ibland antyds mer indirekt, att myndigheten vill påverka de politiska uppdragsgivarna, inte minst det departement under vilket den lyder. En positiv framtoning anses påverka de berörda beslutsfattarna, antingen direkt eller till följd av att dessa uppfattas som känsliga för allmänhetens inställning till verket. En annan viktig målgrupp är den egna personalen. Ett symbolbyte ingår ofta som ett led i en kampanj för att entusiasmera de anställda och främja sammanhållning och vi-anda. Tendenser till uppsplittring motverkas genom att hela verket ges en gemensam profil. Strävan efter enhetlighet och gemensam identitet blir särskilt viktig för de myndigheter som decentraliserats och brutits upp i enheter med självständigt resultatansvar. För myndigheter som konkurrerar med andra myndigheter och företag om attraktiv arbetskraft blir profilering ett medel att underlätta rekryteringen.

Undersökningen av statens symboler visar på de förändringar som ägt rum såväl inom den offentliga sektorn som opinionsbildningens område. Den offentliga sektorn har genomgått en förändring som bland annat innebär att idéer och arbetsmetoder hämtats från det privata näringslivet. Förändringarna inom opinionsbildningen innebär att konkurrensen om uppmärksamhet ökar samtidigt som den yttre bilden, framtoningen i massmedierna, blir allt viktigare. Marknadsföring och mediestrategi har blivit ett etablerat inslag i svensk offentlig förvaltning.

2.2.4 Påverkan som hantverk

Ett ökande antal parter och intressegrupper konkurrerar om att nå ut med sina budskap. Försöken att påverka människors medvetande blir mer och mer genomtänkta och organiserade. Jakten på uppmärksamhet blir allt intensivare. Opinionsbildningen professionaliseras.

Opinionsbildning handlar inte alltid bara om utspel och enskilda punktinsatser. Lika viktig är den allmänna framtoningen. De stora företagen, myndigheterna och organisationerna försöker aktivt skapa en positiv bild av den egna institutionen. Begreppet *image* har kommit att integreras i svenska språket.

Att ge ett förtroendefullt intryck utåt tillmäts stor betydelse inte endast i förhållandet till allmänheten utan också för kontakterna med beslutsfattare och, inte minst, för andan i den egna organisationen. Företagens traditionella marknadsföring har därför kompletterats med företagsannonsering och medveten profilering. Opinionsinstituten erbjuder imagemätningar baserade på allmänhetens betygsättning. Symbolpolitik har blivit ett reguljärt inslag i de stora maktgruppernas verksamhet.

Jämför man olika typer av institutioner är likheterna mer slående än olikheterna. Företagen lånar idéer från politikens värld. Den offentliga förvaltningen inspireras av näringslivet. Skillnaderna minskar. Strävan att väcka uppmärksamhet, påverka opinionen och få gehör för sina

intressen förenar företagare, politiker, statliga chefer, kommunalråd, förbundsordförande och lokala aktivister.

Den politiska scenen besätts därför av aktörer från alla delar av samhället. I en undersökning som särskilt inriktades på företagens roll som politiska påtryckare kunde tre huvudtensenser urskiljas.[12]

Aktiviteten ökar. Företagare blir mer och mer aktiva påtryckare i politiska frågor. Det gäller inte bara aktiviteter i branschorganisationernas regi utan också direkta initiativ från enskilda företag eller grupper av företag. En särskild marknad för PR-konsulter med inriktning på politisk påverkan har vuxit fram.

Påverkansmetoderna utvecklas. Företagen skaffar sig bättre kunskaper om de politiska beslutsprocesserna. Verksamheten professionaliseras. Större företag avsätter särskild personal för att bevaka den politiska utvecklingen.

Opinionspåverkan blir allt viktigare. Den som vill påverka ett politiskt beslut kan välja mellan två huvudvägar, antingen att kontakta beslutsfattaren direkt eller att framföra sitt budskap indirekt genom att väcka opinion i frågan. Den senare metoden bedöms som allt mer betydelsefull. Informationschefer och PR-konsulter ger bilden av en värld där politikernas ställningstaganden mer och mer avgörs av opinionen.

Flertalet större företag, myndigheter och organisationer har numera en eller flera anställda informationsspecialister. Antalet informatörer i Sverige har under 1980-talet ökat från ca 2 000 till uppemot 8 000. Framväxten av detta informerande skikt har inneburit att samhället fått en ny maktgrupp. Det har uppstått ett nytt hantverk med sina egna metoder, verktyg och knep. Massmedias ökade betydelse och den skärpta konkurrensen om journalisternas uppmärksamhet medför att större resurser läggs ner på mediehantering.

Från informatörens horisont erbjuder massmedia en hel repertoar av påverkansmöjligheter. Eftersom massmediebilden påverkar den egna organisationen gäller det att kunna påverka massmediebilden.

Metoderna att väcka massmedias uppmärksamhet är många. Intervjuer med PR-konsulter och informationschefer ger bilden att den ökade aktiviteten fått till följd att många åtgärder med generell verkan förlorat i betydelse.[13] Således är det inte med en mångfald av presskonferenser eller pressmeddelanden som aktören skapar de bästa förutsättningarna att nå publicitet. Utvecklingen går mot mer av direkta personliga kontakter med utvalda journalister. Det viktiga anses vara att bygga upp en långsiktig, förtroendefull relation. En annan lämplig metod som nämns är att anordna olika former av arrangemang som kan vara intressanta för massmedia att bevaka. Framförandet av budskapet ingår här bara som en

12. För en närmare redovisning, se Ingrid Carlberg, *Svenska företag som politiska påtryckare*. Maktutredningen 1989.
13. Carlberg 1989.

av många andra aktiviteter. Seminarier med intresseväckande föredragshållare är ett exempel.

Denna bild bekräftas av den enkätundersökning som genomförts med svenska journalister och informatörer.[14] Personliga kontakter med enskilda journalister anses av såväl informatörer som journalister vara en mycket effektiv metod att föra ut sitt budskap via massmedia. Att kunna erbjuda en journalist en exklusiv nyhet ses i allmänhet som en avgörande konkurrensfördel. Ett särskilt kapitel utgörs av anonyma läckor. Ett förtroendefullt förhållande mellan uppgiftslämnare och reporter kan ge den senare tillgång till information "off the record", bakgrundsinformation och andra upplysningar lämnade under anonymitet. För en part i en intressekonflikt öppnas härigenom möjligheten att föra ut information som man, åtminstone inte för tillfället, själv vill stå för. Det kan röra sig om förhandlingsutspel, försöksballonger eller selektiv information i en pågående beslutsprocess.

Nära hälften av journalisterna anser att sådana anonyma läckor är mycket effektiva eller avgörande. Även relativt många bland informatörerna, särskilt inom den offentliga sektorn, gör samma bedömning.

Det är dock inte säkert att de effektivaste metoderna också är de mest utnyttjade. Till informatörerna ställdes en särskild fråga om hur ofta deras organisation använder respektive påverkansmetod för att föra ut sitt budskap. De två absolut vanligaste metoderna är pressmeddelanden samt personliga kontakter med enskilda journalister. I det ena fallet rör det sig om en metod som i allmänhet bedöms vara relativt ineffektiv, i det andra fallet om den allra mest effektiva metoden.

Betydelsen av personliga kontakter illustreras i en studie av AB Bofors informationsstrategi.[15] I mitten av 1980-talet hamnade företaget i en förtroendekris till följd av vapenexportaffärer. Bolaget inledde en medveten satsning på informationsåtgärder för att bryta den negativa utvecklingen. Massmedia definierades som en av de viktigaste målgrupperna. Företaget ville bryta tystnaden och överge den slutna och mot media avvisande attityd som länge dominerat. En intern promemoria lade upp riktlinjerna: "Företagets trovärdighet måste byggas upp och bevaras. En förutsättning för detta är öppenhet och en i alla lägen korrekt information. Hårt centraliserad och svåråtkomlig information motverkar detta syfte. Vi måste alltså vara öppna, låta media och journalister ha breda och frekventa kontakter med företaget o.s.v. – men ändå klara nödvändig sekretess och precision."

Personliga kontakter med försvarsjournalister och informella sammanträffanden bedömdes som två viktiga vägar att nå ut till massmedia. Bofors ordnade företagsvisningar i Karlskoga för journalister. Några reportrar erbjöds att bevaka företagets interna etikseminarier med bl.a. chefer och fackliga företrädare. Företagsledningen försökte också för-

14. Undersökningen redovisas i Petersson & Carlberg 1990.
15. För en närmare dokumentation, se Carlberg 1989, avsnitt 4.3.

bättra relationerna till journalister genom att själva ta kontakt oftare, även när de inte hade någon ny information att förmedla.

2.3 Massmedia

Att påverka opinionen behöver inte vara detsamma som att vända sig till massmedia. Ändå utgör massmedia huvudvägen för den som via opinionsbildning söker påverka politiska beslut.

Television, radio och tidningar är idag medborgarnas utan konkurrens viktigaste informationskälla när det gäller kännedom om samhälle och politik. Genomsnittssvensken ägnar idag en fjärdedel av dygnet åt massmedia. Merparten av denna tid går åt till att läsa morgon- och kvällstidningar, lyssna på radio och se på TV. Massmedia, i första hand dessa nyhetsmedia, är den dominerande förmedlaren av kunskaper och åsikter om samhället. Vägen till makten över medborgarnas tankar går därför i väsentlig grad via makten över massmedia.

Massmedia spelar en avgörande roll i den kommunikationsprocess som förbinder medborgare och olika maktcentra. Beslutsfattare i företag, intresseorganisationer, politiska partier och offentliga organ måste hela tiden räkna med medias granskning och är samtidigt beroende av medias uppmärksamhet. Det skulle vara omöjligt att förstå maktutövningen i ett samhälle som dagens om man inte tog hänsyn till medias makt.

Här uppmärksammas särskilt makten över de svenska massmedierna, massmedias betydelse som arena för andra maktcentra i samhället samt det indirekta inflytande som massmedia utövar genom sin speciella teknik att skildra samhället.

2.3.1 Massmediestrukturen

Enligt tryckfrihetsförordningen har varje svensk medborgare rätt att starta och ge ut en dagstidning.[16] Samma rätt tillkommer även utländska medborgare med hemvist i riket. Principen om etableringsfrihet är grundläggande för demokratin. I medborgarnas perspektiv är ett rikt och varierat utbud av konkurrerande tidningar ett viktigt sätt att tillgodose kravet på allsidig information. En åsiktsmässigt differentierad press skall ge samhällets olika meningsriktningar möjlighet att komma till tals i debatten.

Att upprätthålla mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning är också det centrala målet i svensk presspolitik. Men trots fri etableringsrätt och statligt stöd har den svenska dagstidningsmarknaden i stort sett varit stillastående under det senaste decenniet. Enstaka nyetableringar har inte kunnat bryta det dominerande mönstret. Dagstidningsbranschens speciella marknadsvillkor har på många orter givit den största och mest lönsamma tidningen ett svårintagligt försprång. Tröskeln till dagspressmarknaden blir i praktiken allt högre.

16. Detta avsnitt baseras på Petersson & Carlberg 1990.

Den svenska dagspressens ägarstruktur domineras idag av familjen Bonnier, politiska partier och regionalt förankrade privata intressen. Ägarbyten under 1980-talet har framför allt medfört att tidningar kommit under kontroll av företag som redan äger en eller flera tidningar. Marknadens största koncerner har därmed blivit ännu större. Pressens ägarkoncentration har således ökat. De tolv största tidningskoncernerna äger idag nästan hälften av antalet dagstidningar och kontrollerar tre fjärdedelar av den samlade dagstidningsupplagan.

En förutsättning för att kravet på mångfald i nyhetsförmedlingen skall vara uppfyllt är att läsaren har möjlighet att välja mellan flera konkurrerande tidningar. I detta avseende finns en betydande klyfta mellan ideal och verklighet. Visserligen har de tre storstäderna alla minst två flerdagarstidningar, men i landsortspressen är monopol vanligare än konkurrens. Idag finns bara 17 landsortsstäder med mer än en lokal flerdagarstidning utgiven på orten. På många orter råder i praktiken lokala tidningsmonopol. Hälften av hushållen utanför storstäderna saknar möjlighet att välja flerdagars morgontidning utgiven inom den egna A-regionen.

Förekomsten av en partipress är ett viktigt drag i de nordiska demokratierna. Under den parlamentariska demokratins genombrottstid spelade de partianknutna tidningarna stor roll för att mobilisera och organisera nya väljargrupper. Partitidningarna förmedlade partiets syn på olika politiska frågor och bidrog till att stärka väljarnas samhörighet med den tidens stora sociala rörelser. Partiväsendet gavs en förankring som delvis förklarar varför demokratin i de nordiska länderna förmådde överleva under en tid då demokratin i många andra länder gick under.

Även om en del tidningar valt att beteckna sig som oberoende har flertalet fortfarande en partipolitisk anknytning. Mer än åtta av tio sålda dagstidningar i Sverige är försedda med partipolitisk etikett. Det finns en betydande skevhet när det gäller dagstidningarnas partipolitiska fördelning. Folkpartiet har 42 procent av flerdagarstidningarnas samlade upplaga, vilket vida överstiger partiets andel av rösterna i de allmänna valen. Omvänt har socialdemokraterna en svagare position i pressen än bland väljarna. De socialdemokratiska tidningarna svarar för 20 procent av flerdagarstidningarnas upplaga.

I ett avseende har partipressen dock försvagats; uppdelningen mellan ledarartiklar och redaktionellt material har tenderat att bli klarare. Journalistenkäten visar också att det inte finns någon borgerlig dominans bland de redaktionella medarbetarna.

Sveriges Radios monopol på radio- och TV-sändningar upphävdes formellt 1978. Enligt radiolagens nuvarande lydelse har regeringen möjlighet att fördela sändningsrätten mellan flera företag. Den nya formuleringen förändrade emellertid inte Sveriges Radios dominerande ställning. Avsikten var heller inte att bryta monopolet utan endast att möjliggöra en omorganisation av företaget. Fortfarande är det endast Sveriges Radio

som ges rätt att sända rikstäckande radio- och TV-program via marknätet av sändare.

Ett enda företag har således givits en särställning inom svensk radio och television. Allsidigheten och opartiskheten i utbudet skall garanteras genom att Sveriges Radio i lagar och avtal åläggs att verka "i allmänhetens tjänst", den s.k. public service-modellen. För att balansera det politiska inflytandet har ägandet fördelats mellan tre grupper, nämligen press, folkrörelser och näringslivsorganisationer. Från yttrandefrihetssynpunkt blir ändå beroendeförhållandet till staten den största faran med public service-modellen. Ägarinflytandet är begränsat. Staten sätter reglerna, bestämmer de ekonomiska ramarna och har det yttersta ansvaret för att företaget fyller sin uppgift. Sveriges Radios oberoende blir därför alltid villkorligt.

Under 1980-talet har Sveriges Radios faktiska, om än inte formella, monopolställning luckrats upp. Med tillkomsten av närradio och kabel-TV har lagliga möjligheter att sända radio och television skapats även för andra än det nationella monopolföretaget. Lokala ideella organisationer får använda närradion för att föra fram sina budskap. Genom utbyggnaden av kabelnäten sprids reklamfinansierade satellitsändningar till allt fler hushåll. Av stor principiell betydelse är också att kabellagen öppnat möjligheten för andra än Sveriges Radio att sända lokala TV-program.

Den svenska massmediestrukturen är för närvarande stadd i snabb förändring. Traditionella gränser mellan olika medieformer förlorar i betydelse. Stora s.k. multimedieföretag, som bedriver verksamhet inom flera mediesektorer, expanderar såväl i Sverige som utomlands. Multimediekoncernernas expansion leder till ökad maktkoncentration på mediemarknaden. Resultatet blir minskad mångfald.

Vinsterna i dagspressföretagen och de nya medieformerna har ökat intresset för investeringar i massmediebranschen. Nya medieföretag bildas. Nya typer av ägare och intressenter etablerar sig. Nya informationsformer inriktas medvetet på en liten, avgränsad publik. Massmediemarknaden differentieras. Informationsspridning och opinionsbildning blir därmed mindre enhetlig.

Flera viktiga drag i dagens svenska massmediestruktur måste bedömas mot bakgrund av den starka internationalisering som kännetecknar massmedieutvecklingen. I takt med de internationella informationsströmmarnas tillväxt ökar betydelsen av makten över de institutioner som kontrollerar flödena. Mellan händelser och publik står nyhetsbyråer och massmedieföretag som väljer och presenterar nyheter. Beroendet av dessa informationsmarknadens mellanhänder ökar.

2.3.2 Hur styrs massmedierna?

Maktförhållandena inom massmedieinstitutionerna kompliceras av att flera normsystem överlappar varandra. Enligt tryckfrihetsförordningens reg-

ler faller det rättsliga ansvaret på en i förväg utsedd ansvarig utgivare. För radio och television finns på motsvarande sätt för varje program en särskild programansvarig. För att detta rättsliga regelsystem inte endast skall bli en fiktion fordras att det finns något slag av samband mellan makt och ansvar. Ansvarig utgivare respektive programansvarig skall ha någon realistisk möjlighet att i förväg kunna ta ställning till innehållet och att kunna förhindra dess publicering.

Flertalet medieinstitutioner är organiserade som självständiga företag, vanligen som aktiebolag. För dessa aktualiseras därför aktiebolagslagens allmänna regler. Ägarnas intressen träder här i förgrunden. Aktieägarna utser vid bolagsstämman styrelsens ledamöter. Styrelsen utser i sin tur verkställande direktör och andra ledande chefer. De redaktionella medarbetarna betraktas därmed som en del i en organisation med över- och underlydande nivåer. Praxis bjuder dock att en skarp gräns dras mellan administrativa chefer och redaktionsledning när det gäller löpande beslut om tidningens eller programmens utformning.

Den redaktionella hierarkin kan vara mer eller mindre långtgående genomförd. Redaktionens storlek är givetvis av avgörande betydelse. En större redaktion är vanligen indelad i specialredaktioner, var och en med sin chef. För nyhetsurvalet finns en redaktionell arbetsledning med redaktionschefer, redaktionssekreterare och nyhetschefer i centrala samordnande positioner.

Ägarnas och chefernas inflytande begränsas i vissa avseenden av den arbetsrättsliga lagstiftningen. Medbestämmandelagen ålägger arbetsgivaren informations- och förhandlingsskyldighet. Journalisternas fackliga organisation får därmed en roll i det interna förhandlingsspelet.

Journalisternas professionella autonomi har även kommit till uttryck i formella regler. En särskild paragraf i kollektivavtalet mellan Svenska Journalistförbundet och Tidningarnas Arbetsgivareförening ger den enskilde journalisten rätt att vägra skriva mot sin övertygelse och rätt att vägra utföra förödmjukande uppdrag. Denna möjlighet utnyttjas dock inte särskilt ofta. Enkäten till journalisterna innehöll en särskild fråga härom. Av de journalister som arbetar som reportrar svarade endast en procent att de antingen mycket ofta eller ganska ofta utnyttjat sin rätt att vägra utföra uppdrag.

Med såpass många olika regelsystem måste det helt naturligt uppstå normkonflikter. Den latenta spänningen mellan ägarens och ansvarige utgivarens makt kan komma till uttryck i meningsskiljaktigheter över redaktionell inriktning och omorganisationer. Olika tolkningar av tryckfrihetsförordningen och de yrkesetiska normerna kan leda till konflikter mellan ansvarig utgivare och redaktionsledning om vad som är möjligt att publicera. Gränsen för det fackliga medbestämmandet är omdiskuterad. Medbestämmandelagen gör ett undantag för verksamhetens mål och inriktning inom publicistiska företag. Parterna har emellertid under flera år stridit om huruvida undantaget skall anses avse hela det redaktionella innehållet.

Klyftan mellan formella regler och maktens verklighet kan vara större eller mindre. I det ena ytterlighetsfallet råder en fullständig överensstämmelse, i det andra extremfallet spelar de formella stadgandena ingen som helst roll för det faktiska inflytandets fördelning. Frågan är om något eller några av massmedias normsystem är av så svag beskaffenhet att det i praktiken kan förbises vid en beskrivning av de verkliga maktförhållandena. Tillgänglig information ger emellertid inget stöd för någon sådan slutsats. Det finns belägg för att alla de uppräknade regelsystemen, åtminstone i något sammanhang, har reell betydelse.

Ägarinflytandet gör sig framför allt gällande i strategiska frågor såsom beslut om nedläggning, investeringar, omorganisationer, chefsutnämningar osv. Gränsdragningen mot redaktionella frågor är oskarp och svårbedömbar. Även om ägarna normalt inte ingriper i det dagliga redaktionella arbetet finns det ändå flera dokumenterade fall där ägarna på olika sätt kunnat styra dagstidningars innehåll.

Till följd av sitt förhållande till staten har Sveriges Radio-koncernen en speciell ägarkonstruktion. De formella aktieägarna har, som redan påpekats, mindre inflytande än vad aktiebolagslagen normalt förutsätter. Begränsningarna i monopolföretagets handlingsfrihet ligger mindre i ägarinflytandet utan mer i de ekonomiska och formella bindningarna till regering och riksdag.

Ansvarig utgivares vanligen starka ställning har två förutsättningar. Den ena är tryckfrihetsförordningens ansvarsregler. Den andra är det förhållandet att ansvarig utgivare normalt även är tidningens chefredaktör och därmed leder det redaktionella arbetet. På de flesta tidningar utövas den dagliga redaktionella ledningen i praktiken av redaktionschefer; inget får dock publiceras mot ansvarig utgivares vilja.

Även om den omedelbara makten över innehållet i varje enskild artikel och varje enskilt inslag ligger hos journalisten kan dennes handlingsfrihet vara begränsad till följd av resursknapphet, tidsbrist och arbetsorganisation. Valet av ämne och infallsvinkel ligger inte sällan i redaktionsledningens händer.

Utredningens enkät visar att det, enligt journalisternas egen bedömning, framför allt är redaktionsledning/producent som har avgörande eller åtminstone mycket stort inflytande. Därnäst följer ansvarig utgivare/programansvarig. På en mellanposition kommer redaktionen som kollektiv respektive den enskilde journalisten. Däremot anses ägare och företagsledning i allmänhet ha begränsat inflytande över urval och prioritering av innehållet.

Journalisternas allmänna uppfattning är således att det avgörande inflytandet över innehållet återfinns inom redaktionen, men att makten vilar i toppen av den redaktionella hierarkin. Undersökningen visade också att det finns vissa skillnader mellan olika typer av medier. Uppfattningen att ansvarig utgivare utövar stort inflytande över innehållet är vanligast inom storstadspressen. Chefredaktörens ställning bedöms vara särskilt stark inom kvällspressen. Här anser sig journalisterna själva ha

föga inflytande. Enligt journalisternas egna bedömningar är den enskilde journalistens handlingsfrihet störst inom lokalradion.

Journalistenkäten innehöll ett antal frågor om svenska massmedias brister och problem. De problem som oftast nämndes avsåg överdriven koncentration till ett fåtal stora nyheter, produktionskrav/tidsbrist, för lite av undersökande journalistik samt överförenkling och snuttifiering. Yttre påtryckningar och ägarförhållanden kommer relativt långt ner på listan. Journalisterna anser att de största bristerna har att göra med massmediernas interna arbete.

Det kan inte råda något tvivel om att journalisternas ställning, i några decenniers perspektiv, kraftigt förstärkts. Journalisterna har blivit fler och fått en skarpare yrkesidentitet. De uppträder mer självständigt i förhållande till ägare och andra intressenter. I takt med att medias betydelse ökar växer också journalistkårens makt.

Demokratins huvudproblem kan sägas handla om förhållandet mellan medborgare och kollektiva institutioner, om man så vill mellan "folket" och "makthavarna". Vilken roll spelar journalister i den demokratiska processen? Det finns en speciell teori som tilldelar journalisterna en avgörande betydelse för demokratins funktionssätt. Denna teori har dessutom kommit att ligga till grund för svensk journalistutbildning. En journalists uppgift är, enligt denna, att granska makthavarna och att fungera som en advokat för de "röstsvaga". Journalistiken är inte en exakt återgivning av allt som sker i samhället, utan tvärtom koncentrerad på en rad undantagssituationer. Sådana situationer utgörs, enligt den ideologi som präglar massmedia, av maktmissbruk och tillfällen när enskilda kommer i kläm när makthavarna skall genomföra sina åtgärder. Journalistiken blir en maktfaktor då den uppfattas som viktig av medborgarna. Journalisten skall ställa "publikens frågor" och kommer därmed att utmana "etablissemanget". Det finns enligt denna uppfattningen ingen 'ovinklad' information. Journalisterna blir "medborgarnas redskap".

Med denna syn på samhället tilldelas journalistkåren en unik roll. Urvalet till journalistutbildningen blir avgörande. Den som söker sig till journalistiken för att förändra samhället förutsätts också vara övertygad om att denna samhällsförändring överensstämmer med publikens intressen. Det gäller att skapa en profession, en sammansvetsad yrkeskår. Journalisthögskolornas uppgift blir att ge de unga journalisterna en gemensam referensram i form av gemensamma kunskaper och gemensamma erfarenheter. Utbildningen skall skapa ett gemensamt normsystem, en hederskodex. Journalisternas uppgift blir att ta ledningen.

Vad föreställningen om avslöjarens betydelse kan kritiseras för är inte uppgiften att kritiskt granska de makthavande. Det är det andra ledet i teorin, nämligen idén om avslöjaren som hjälte, som kan ifrågasättas. I själva verket bygger tanken på en alldeles speciell demokratiuppfattning. Det rör sig om en egenartad blandning av elitism och populism. Journalistens förmåga att genomskåda makthavarna blir avgörande för demokratin. Folket å andra sidan både upphöjs och misstros. Journalisten har

folkets uppdrag att nå och förmedla den kunskap som folket inte förmår finna på egen hand. Samtidigt medför fokuseringen till avslöjandet att det också är journalisten som avgör vilken kunskap folket vill nå. Det blir journalisten och inte medborgaren som drar slutsatsen. Den allsidiga informationen får därmed stå tillbaka för hjältedådet.

Utredningens enkät visar också att journalisternas samhällsuppfattning i flera avseenden avviker från allmänhetens. Journalisterna är särskilt engagerade i miljöorganisationer, fredsorganisationer och grupper för internationella frågor. Politiskt står journalisterna till vänster om allmänheten. Var tredje journalist sympatiserar med vpk eller miljöpartiet.

2.3.3 Massmedia som arena

Massmedias stora betydelse beror inte minst på dess dubbelroll. Massmedia är på samma gång en aktör och en arena. Massmedia är en självständig aktör med sina egna regler, beteenden och effekter. Men media är samtidigt en arena för andra aktörer. Kampen om uppmärksamhet, möjligheten att nå ut med sina budskap, handlar i stor utsträckning om närvaro i media. Samhällets olika maktgrupper är beroende av media och strävar därför efter att vinna kontroll över media. Media påverkar genom sin bevakning övriga institutioner i samhället.

I betydelsen som arena ligger massmedias makt i att avgöra vilka som får tillträde till offentlighetens scen. Inte mindre viktigt är massmedias inflytande över de offentliga aktörernas inbördes relationer. Att beskriva maktspel och beslutsfattande är att rekonstruera det nätverk av aktörer som förenas genom motsättningar, samarbete, kompromisser och konflikter. Själva massmedias logik, sättet att berätta om verkligheten, ingriper och förändrar förhållandet mellan olika parter.

Konkurrerande maktcentra förhåller sig ingalunda passiva i förhållande till massmedia, utan verkar ofta aktivt för att på den massmediala scenen förbättra sin egen position och försvaga motståndarens. Denna massmedias betydelse som arena grundas på två förhållanden. För det första erbjuder massmedia aktörerna handlingsalternativ. Utspel, medieframträdanden och läckor är en väg bland andra att ta initiativ i exempelvis en förhandlingssituation. För det andra måste konsekvenser av olika åtgärder och handlingar, eller frånvaro av handlingar, ofta bedömas efter massmediernas behandling och utvärdering.

Dessa två aspekter hänger ofta samman. Massmedia erbjuder såväl handlingsalternativ som bedömningar. Fenomenet kan studeras inom politiskt beslutsfattande, i relationen mellan olika partsintressen såväl som i förhandlingsspelet mellan stat och organisationer.

Inte minst i tider av minoritetsparlamentarism utgörs politiskt beslutsfattande av ett förhandlingsspel. Regeringen tvingas förankra sina förslag hos åtminstone något oppositionsparti. Partier utanför regeringen har chans att vinna parlamentariskt inflytande i åtminstone en del av sina frågor.

Att ett sådant parlamentariskt maktspel äger rum är därför helt naturligt. Däremot är det inte fullt så självklart *hur* spelet äger rum. Mer än ett forum står till buds: informella överläggningar mellan partiledare och andra partiföreträdare, utskottskompromisser, överenskommelser i kommittéer och andra beredningsgrupper eller, rent undantagsvis, i riksdagens kammare. Härtill kommer så massmedia som ett forum för egna utspel och reaktioner på andras. En politikers slutliga ställningstagande blir sedan beroende av en bedömning av konsekvenserna för det egna partiet på den parlamentariska arenan, väljararenan, den interna partiarenan och mediearenan.

Betydelsen av massmedia i detta avseende skall inte omedelbart överdrivas. Trots den intensifierade bevakningen förs mycket av detta parlamentariska förhandlingsspel bakom lyckta dörrar. I många fall ligger det i de inblandades intresse att inte låta sina förhandlingstrevare och utkast bli allmänt kända. Särskilt i fall då flerpartiöverenskommelser innebär kompromisser i förhållande till vallöften och programmatiska uttalanden föredras den försiktiga tystnaden.

Massmedias betydelse i det politiska spelet medför också att tempot i beslutsprocesser trissas upp. Genom massmedia har politiker fått möjligheten att snabbt "gå ut", ta initiativ och ställa motparter inför ett fait accompli. Å andra sidan kan en berörd part uppleva situationen som att antalet frihetsgrader minskas. Tvånget att hela tiden vara beredd att reagera, att vara till hands, att kunna "ge besked" leder till snabba ställningstaganden och därmed till låsningar som inte alltid varit avsedda. Risken för att en förhandling skall "gå snett" ökar.

De svenska avtalsrörelserna illustrerar massmedias ökande betydelse. På 1950-talet utövades makten över svenskarnas löner av två parter, LO och SAF. Några få män överlade innanför stängda dörrar. Först efter den avslutande "nattmanglingen" vidarebefordrade tidningar och radio vad utfallet blivit. Idag bestäms löneavtalen i en långdragen och svåröverskådlig process med en mängd inblandade aktörer.

För de förhandlande parterna kan spelet på massmediescenen ge avgörande fördelar. Kampen om opinionen är en betydelsefull del av lönekampen. Fördelarna med framgångsrik opinionsbildning är uppenbara. En facklig organisation kan direkt påverka arbetsgivaren, men också öka mobiliseringen bland de egna medlemmar. Inte minst viktigt är spelet kring "tredje man". Att framställa motståndaren som ett hot mot allmänintresset är att göra allmänheten till sin allierade i lönekampen. Parterna i avtalsrörelsen arbetar därför med en stor uppsättning medel för att påverka opinionen.

Den fria marknaden och den planmässiga staten är två teoretiska renodlingar som sällan eller aldrig återfinns i verkligheten. Samhällets faktiska maktprocesser avgörs i stället av ett spel mellan olika intressegrupper som förbinds i mer eller mindre komplexa nätverk. Särskilt i de nordiska länderna har många beslut och avgöranden kommit att bestämmas i för-

handlingar mellan olika parter. I stället för lärobokens bild av politisk planering och målstyrning ger en studie av det faktiska beslutsfattandet i näringspolitiken bilden av en förhandlingsstat där utfallet bestäms under informella överläggningar mellan politiker, tjänstemän och storföretag. Mycket talar emellertid för att förhandlingar som metod att lösa sociala och politiska konflikter på många områden blir svårare att tillämpa. En orsak är den starka tillväxten i antal problem och aktörer. Förhandlingsmodellen lämpar sig bäst för en situation med relativt få och överblickbara problem och med relativt få berörda intressen. Ju fler problem som trängs på dagordningen och ju fler parter som skall rymmas kring förhandlingsbordet desto vanskligare blir det att inom rimlig tid komma till ett resultat som tillfredsställer de berörda.

Ett annat viktigt skäl till överläggningsmetodens svårigheter är konflikten mellan förhandlingar och offentlighet. Det är sällan som en förhandling gynnas av offentlighet. Den ömtåliga process varigenom parterna söker jämka samman sina krav till en för alla acceptabel kompromiss kan ofta störas om förhandlingen ges offentlighet. För en enskild part blir det därför ofta ett dilemma huruvida man skall chansa på att via selektiva läckor försöka gynna sin position samtidigt som man då också riskerar att hela förhandlingen går i stöpet. Erfarenheterna från 1980-talet är härvidlag entydiga, nämligen att offentlighet och massmedia i väsentliga avseenden håller på att förändra etablerade förhandlingssystem och konfliktlösningsmodeller.

Den journalistiska metoden att genom personifiering och tillspetsning skildra sociala konflikter leder till att aktuella problem ofta bedöms med utgångspunkt från "de berörda", "de drabbade" osv. Enskilda särintressen tenderar därmed att få en gynnad och framskjuten plats. Däremot lämpar sig massmedielogiken sämre för att skildra större samband och generella principer. Mediernas arbetssätt befrämjar särintressen och partikularism.

Massmedia ökar i betydelse som alternativ arena för parter i beslutsprocesser och förhandlingar. Tillträdet till denna offentliga scen ligger dock utanför deras kontroll. Media har makten att såväl regissera som att recensera dramat. Massmedia besätter rollerna och bestämmer deras inbördes relationer. Media skapar vinnare och förlorare.

Den speciella logik som utmärker massmedias sätt att skildra verkligheten förstärker benägenheten att göra olika grupper i samhället till parter i konflikter. Journalister kan exempelvis provocera aktörer och institutioner att reagera genom att inbjuda en part att presentera sin sak och därmed skapa en obalans. Motparten tvingas då ut för att försvara sig och konflikten är ett faktum.

Ett framgångsrikt uppträdande på massmedias scen förutsätter två steg, inte bara att få tillträde utan också att få en gynnsam bedömning. Massmedias makt kommer här till uttryck i möjligheten att bestämma vad som skall betraktas som framgång respektive misslyckande. I rollen som recensent uppträder massmedia som domstol i konflikter mellan parter.

Det är till yttermera visso en domstol som både skriver lagarna och tillämpar dem.

Medias roll som domstol är ett uttryck för uppgiften att fungera som oberoende granskningsinstans, som "en tredje statsmakt". Massmedias ökade inflytande härrör inte minst från denna roll som dömande makt.

Det förhållandet att massmedia får en större betydelse för relationerna mellan samhällets olika intressegrupper gör att utrymmet för medias makt ytterligare ökar. Risken för gynnande respektive missgynnande av olika parter tilltar.

Från medborgarens perspektiv blir en central fråga i vilken mån media förmår uppfylla kravet på opartiskhet. Det är inte säkert att massmediebildens konflikt överensstämmer med de faktiska skiljelinjer och åsiktsmotsättningar som finns i samhället. En sådan snedvridning behöver emellertid inte vara ett resultat av öppen partiskhet i den meningen att den ena eller andra parten medvetet gynnas.

Den största risken är snarast att massmedielogikens berättarteknik leder till en ofullständig skildring av pågående konflikter. Tekniken att dramatisera genom personfixering, konfrontation och tillspetsning i svart/vit-konflikter innebär att offentligheten koncentreras till ett fåtal uppmärksammade aktörer. Partiskheten blir därmed inte direkt, utan snarare indirekt. Vissa parter och intressen definieras bort. Presumtiva aktörer och latenta intressen görs därmed osynliga. Den mediebestämda konflikten får därmed sin största betydelse genom det som den inte skildrar.

2.3.4 Ett ömsesidigt beroende

Att massmedias skildring av verkligheten på olika sätt påverkar samhället i övrigt är oomtvistligt. Däremot är det inte lika självklart att massmedieinstitutionerna själva har fullt inflytande över medieinnehållet. Frågan om vem som har makten över medias innehåll, media eller utomstående aktörer, är lika central som omstridd inom massmedieforskningen.

En grupp forskare riktar uppmärksamheten mot de redaktionella medarbetarna. Media förutsätts ha tillgång till en strid ström av information och nyheter. Journalisterna antas ha en betydande frihet att välja och presentera nyheter. Journalisternas nyhetsideologier, principer för nyhetsvärdering eller allmänna värderingar får därmed stor betydelse för slutresultatet.

En annan skola hävdar emellertid att journalisternas handlingsfrihet är starkt kringskuren. Tidsbrist, dåliga ämneskunskaper och svårigheter att få fram information placerar journalisterna i ett underläge i förhållande till källorna. Man har till och med talat om "källornas tyranni". Makten över innehållet ligger därför snarare hos de omskrivna än hos de skrivande.

Ett slags tredje ståndpunkt företräds av dem som snarast betonar samspelet och det ömsesidiga beroendet mellan källor och journalister. Gra-

den av inflytande hos de olika parterna anses variera med den aktuella förhandlingsstyrkan.[17]

Det rör sig här om tre teorier som knappast bör ses som varandra uteslutande hypoteser. Graden av journalistiskt självbestämmande bör i stället betraktas som variabel. Under vissa betingelser kommer källornas dominans att vara större. Under andra arbetsvillkor vidgas utrymmet för självständiga redaktionella principer. En avgörande faktor är mediernas inre organisation. Ju större tidspress, ju färre resurser medierna har och ju sämre kunskaper journalisterna besitter, desto större blir beroendet av källorna och samhällets olika maktcentra.[18]

En granskning av nyheterna i 17 svenska nyhetsmedier en godtyckligt vald dag (den 30 mars 1989) visade det nära samband som råder mellan massmedierna och samhällets etablerade institutioner.[19] Den aktör som dominerar innehållet är kategorin myndigheter. Företrädare för de stora byråkratierna utgör journalisternas främsta källor.

En undersökning av urvalet av artiklar på debattsidorna i huvudstadens morgontidningar gav ett likartat resultat.[20] Över 60 procent av de publicerade artiklarna med organisationsanknytning kommer från skribenter tillhörande riksdag, regering, myndigheter och högskolor. Det är i första hand det officiella Sverige som kommer till tals på debattsidorna. De publicerade författarna är oftast politiker, chefer, ordförande eller andra företrädare för stora institutioner. Däremot publiceras ytterst få artiklar från privatpersoner. Över 80 procent av artikelförfattarna utgjordes av män.

Dagens massmedia står i ett beroendeförhållande till, reflekterar och förstärker den rådande maktstrukturen. Men beroendet mellan massmedia och andra maktcentra är ömsesidigt. Andra delar av samhället påverkas av massmedias arbetssätt. Massmedia har med sitt speciella sätt att skildra verkligheten kommit att få en genomgripande betydelse för såväl enskilda människor som kollektiva institutioner. Media är inte en neutral "kanal" som oförändrat förmedlar andras budskap. Media har ett eget språk. Som varje språk har makt över tanken påverkar också media den verklighet som skildras.

Massmedias makt beror sålunda delvis på att andra delar av samhället påverkats av och själva börjat använda journalistiska metoder. Det offentliga språket och därmed hela det offentliga samtalet står därför under ett starkt, indirekt inflytande av massmedia. I ett avseende är det fråga

17. Se norska maktutredningens rapport om massmedier, NOU 1982:30. Jfr även Kent Asp, *Mäktiga massmedier*, Akademilitteratur, Stockholm 1986. För en översikt över forskningsläget, se Monika Djerf, "Massmedier och beslutsfattare: En litteraturstudie." Maktutredningen, rapport 24, 1989. Se även Mark Fishman, *Manufacturing the News*, University of Texas Press, Austin 1980.
18. Johan P. Olsen, red., *Meninger og makt*, Universitetsforlaget, Bergen 1980, s. 40.
19. Undersökningen redovisas i Jan Ekecrantz & Tom Olsson, *Mellan makt och marknad: En studie av nyhetsjournalistiken*. Maktutredningen 1990.
20. Se Petersson & Carlberg 1990, s. 176 ff.

om en självförstärkande process. Massmedia utnyttjar källor som i sin tur utnyttjar medias logik. Man kan därför tala om en dubbel mediavridning.

2.4 Opinionsbildningens dilemman

Demokratins ideal innebär att makten över tanken skall ligga hos individen själv. Autonom opinionsbildning förutsätter egna tankar över anammade idéer. Kravet på kritisk reflektion och debatt gäller inte endast enskilda medborgare utan även kollektiva institutioner.

Det är vanskligt att dra några entydiga slutsatser om hur massmedias arbetsmetoder påverkar informationens kvalitet och därmed den demokratiska processen. Problemet sammanhänger inte minst med de många och oftast svårförenliga krav som ställs på massmedia. Ibland rör det sig om genuina målkonflikter. Massmedias arbete bör ses mot bakgrund av ett antal sådana fundamentala dilemman.

Massmedia skall exempelvis å ena sidan sträva efter allsidighet och saklighet, men skall å andra sidan samtidigt verka som en aktiv och självständig granskare. Då granskarrollen drivs till sin yttersta spets kommer journalisten att koncentrera sig på ett enda problem och intaga opponentens, kritikerns och åklagarens roll. Media blir här en motpart.

Från medborgarnas och massmediekonsumenternas synpunkt uppstår här ett problem. För det första medför granskningen att den önskvärda allsidigheten i det totala informationsflödet blir lidande. För det andra är det oklart vem som skall dra slutsatser av granskningen. Journalisten, avslöjaren, förvandlas lätt till en part i målet, som drar sina egna slutsatser. Den autonome medborgarens krav är dock att få en allsidig redogörelse, med alla parters argument, för att själv kunna ta ställning.

Kravet på massmedias integritet innehåller också en inbyggd spänning. Den starka kollektiva kraft som utvecklas när drevet går, när alla nyhetsmedia i en självförstärkande process jagar samma nyhet, innebär att massmedias självständighet förstärks gentemot andra institutioner i samhället. Denna medias yttre integritet kan emellertid hamna i motsatsställning till den enskilda redaktionens eller den enskilde journalistens integritet gentemot övriga medier och mot yrkeskåren som kollektiv.

Genom mediernas speciella berättarteknik har journalistiska metoder fått stor genomslagskraft. Massmedias sätt att tolka och skildra verkligheten har vunnit insteg i många andra delar av samhället. Massmedielogikens tillspetsande och dramatiserande teknik innehåller emellertid från medborgarsynpunkt en blandad välsignelse. Å ena sidan ökar tillgängligheten och förståeligheten, men å andra sidan ökar även risken att informationen blir otillräcklig, snedvriden och manipulerad .

Själva idén om fri opinionsbildning är i själva verket motsägelsefull. Demokratins metod är att genom kritisk diskussion lösa problem. Diskussionen förutsätter ett fritt utbyte av argument och sakskäl. Men just det faktum att opinionsbildningen är fri innebär samtidigt att det inte

heller finns något som hindrar yttranden som motverkar eller förhindrar medborgarens möjlighet att fatta egna, rationellt grundade beslut. Yttrandefriheten tolererar även propaganda. Det yttersta försvaret för yttrandefrihetens princip utgörs av yttrandefriheten själv. Det är främst kritisk diskussion och debatt som kan åstadkomma de förutsättningar som gynnar kritisk diskussion och debatt.

2.4.1 Massmedia, demokrati och samhällsutveckling

För att kunna bedöma massmedias betydelse för förverkligandet av idealet om fri opinionsbildning måste perspektivet vidgas. Har den allmänna samhällsutvecklingen förstärkt eller försvagat medborgarnas möjligheter till självständig åsiktsbildning? Hur har massmedia påverkat utvecklingen?

Att söka sammanfatta de stora dragen i samhällets aktuella förändring framtvingar givetvis en förenkling och en koncentration till några stora huvudtendenser. Samhällsutvecklingen kan betraktas från två utgångspunkter, dels i medborgarperspektiv, dels från den institutionella nivån.

När det gäller medborgarnas förhållande till den representativa demokratin finns det flera tecken på problem. Valdeltagandet har minskat något och de etablerade partiernas förankring i väljarkåren försvagas. Dessa tendenser kan emellertid inte tas till intäkt för en allmän slutsats att väljarnas politiska engagemang generellt har minskat. Tvärtom finns det numera otvetydiga belägg för att medborgarnas kunskaper, självständighet, självförtroende och aktivitet under ett antal årtionden har ökat. Helhetsbedömningen måste därför bli att förändringarna på medborgarnivå i väsentliga avseenden inneburit att samhällsutvecklingen från demokratisynpunkt måste bedömas positivt.

Att sammanfatta utvecklingen på institutionell nivå är minst lika vanskligt. Här skall egentligen endast ett problem bedömas, även om det rör sig om en för det öppna pluralistiska samhället avgörande aspekt. Den allmänna tanken på maktbalans förutsätter att det finns en mångfald, konkurrerande maktcentra. Den ömsesidiga granskningen och kritiken avses fungera som ett självkorrigerande system som förhindrar uppkomsten av en enda dominerande maktelit. Kontrollmakten åstadkoms inte minst genom en öppen och livaktig samhällsdebatt.

Trots den formella offentlighetsprincipen har det reella beslutsfattandet i 1900-talets Sverige många gånger ägt rum utan offentlig insyn. Sättet att lösa konflikter genom samförstånd och kompromisser har bland annat medfört att ett relativt litet antal partsföreträdare kunnat avgöra och därmed också få medansvar för de kollektiva besluten. Vad som vunnits i intresserepresentation och legitimerande förankring har delvis förlorats i insyn, granskning och debatt. Det svenska beslutssystemet har därmed kommit att karaktäriseras av en jämförelsevis svag kontrollmakt.

Utvecklingen under det senaste kvartsseklet har i dessa avseenden inneburit en klar förändring. Den offentliga debattens gränser har vid-

gats. Auktoriteter och etablerade institutioner ifrågasätts på ett annat sätt än tidigare. Dagens beslutsfattare granskas hårdare än för bara en generation sedan. Motmakterna till de gamla institutionerna har stärkts. Det är därför berättigat att dra slutsatsen att Sverige har förändrats i pluralistisk riktning.

Om dessa allmänna observationer är korrekta blir slutsatsen att samhällsutvecklingen på såväl medborgarnivå som institutionell nivå från demokratisynpunkt måste bedömas som positiv.

Det förefaller obestridligt att massmedia, vid sidan av andra faktorer, haft en självständig betydelse för båda de observerade utvecklingstendenserna. Medborgarnas ökande kompetens kan delvis hänföras till den stigande informationsnivån. Rollen som kritisk granskare av de etablerade institutionerna har inte minst kreerats av massmedia.

Nästa fråga blir vad förklaringen är till att massmedia fått denna ökande betydelse. Även här måste bakgrundsteckningen inskränkas till några få drag i utvecklingen. Den generella samhällsförändring som innebär att information får en alltmer central plats är givetvis inte unik för Sverige. Det finns dessutom anledning att fästa uppmärksamheten på en sociologisk förklaringsfaktor. Framväxten av en alltmer självständig och självmedveten profession har spelat stor roll. Journalistkårens tillväxt och skarpare identitet har otvivelaktigt bidragit till att stärka massmedias oberoende gentemot andra delar av samhället.

Så skulle denna skildring kunna avslutas i relativt ljusa färger. Moderna massmedia har en framgångsrik historia. Media tillhör numera de centrala institutionerna i den svenska maktstrukturen. Massmedia har förändrat både individernas och institutionernas liv.

Men frågan är om ett nytt skede inte redan inletts. Massmedias stora framgångar utspelades framför allt under en period från mitten av 1960-talet till 1980-talets slut. Det är ingalunda givet att utvecklingen även i fortsättningen går samma väg. Tvärtom finns det idag starka tecken på att betingelserna för medias arbete snabbt håller på att förändras.

Paradoxalt nog håller massmedia på att falla offer för sin egen framgång. Just de två utvecklingsprocesser som massmedia verksamt bidragit till att driva fram hotar att underminera medias egen makt.

Medborgarnas växande engagemang och kunnighet gör att kraven på information snabbt stiger. Kunskapsbildning är i mångt och mycket fråga om en självförstärkande process. Traditionella nyhetsmedier får hårdare konkurrens. Medborgarna ges tillgång till allt fler vägar att söka kunskap. Många medborgare blir kunnigare än journalisterna. Precis som väljarna överger sina gamla partier kan morgondagens läsare, lyssnare och tittare finna att traditionella massmedier inte längre fyller deras krav.

Den tid är nu över då oförberedda beslutsfattare överraskades av pigga, nyutexaminerade journalisthögskoleelever. På ett par årtionden har alla stora företag, myndigheter och organisationer kraftigt förstärkt sina informationsresurser. Makthavarna har, inte sällan genom egna dyrköpta erfarenheter, lärt sig hur moderna massmedia arbetar. Idag är det snarast

fråga om en motoffensiv. Massmedias logik innebär ett relativt schabloniserat och därmed förutsägbart sätt att bevaka och berätta. Makthavarna har lärt sig medias språk och använder sina kunskaper för att försöka utnyttja och manipulera journalister.

Dagens massmedia står därför inför en dubbel utmaning. Medborgarnas anspråk stiger. Makthavarna utnyttjar media för sina egna syften.

Det finns sannolikt inget standardrecept för hur en förnyelse av dagens massmedia skulle kunna åstadkommas. Möjligen kan en lärdom dras från den allmänna samhällsutvecklingen. Ingenting skärper såsom kritik och granskning. Kanske är ett av massmedias största problem den relativt svaga debatt som finns om massmedias roll i samhället. Vem granskar granskaren?

Visserligen förs det en intern debatt i journalisternas egna organisationer och grupper av journalister söker sig nya vägar. Även utomstående institutioner har börjat granska medias innehåll mer aktivt. Massmedia är föremål för viss forskning, även om denna ofta ägnas åt problem som har mindre relevans för de frågor som här diskuterats.

Dessa olika former för granskning av massmedia måste ändå betraktas som embryon. Med tanke på massmedias centrala position i dagens samhällsliv är det mest anmärkningsvärda frånvaron av en aktiv och nyskapande massmediekritik.

3 Genussystemet

I berättelsen om den svenska modellen, kan man, trots den statiskhet som vilar över den, skönja en höjdpunkt som inträffar någon gång mellan 1955-1970.[1] Då var de flesta modelldrag på plats, då fungerade demokratin på svenska – till trots att den kvinnliga politiska representationen inte uppgick till mer än 12-15 procent mot nuvarande dryga 40 procent.

Också i maktutredningens direktiv finns denna historieskrivning utan kvinnor. Det innebär inte att "problemet" med kvinnor och samhälle uteslutits som ett forskningsområde. Men kvinnors strukturellt lägre sociala status kopplas inte ihop med bekymmer kring demokrati och styrning utan med bekymmer kring resurssvaga medborgare. Så förvandlas maktfrågan mellan könen till att bli ett socialt problem:

> "Fördelningen av de resurser som påverkar medborgarnas möjligheter att hävda sina rättigheter i olika sammanhang, individuellt och kollektivt, är därför ett centralt studieområde. Kvinnornas ställning bör särskilt uppmärksammas. Det gäller också grupper som av olika skäl kan antas vara mindre gynnade än andra, t.ex. invandrare. Ofta kan brister i olika resurser – t.ex. ekonomi, kunskap och självförtroende – sammanfalla"

Det är dessa mindre resurser som uppenbarligen gör att kvinnor har en (ständigt på nytt statistiskt redovisad) sämre ställning på arbetsmarknaden, både vad gäller löner men också arbetsmiljö i vid mening, t.ex. utvecklingsmöjligheter. Det är utifrån samma resurstänkande som man finner förklaringen till att kvinnor alltjämt är underrepresenterade i politiken, i de stora organisationerna och inte minst i näringslivet.[2] Bakom detta resurstänkande finns emellertid inte någon tydlig eller redovisad idé eller teori om varför det förhåller sig på detta sätt, vilket innebär att resursidén som "förklaring" till kvinnors sämre sociala och ekonomiska och politiska läge kan verka fördöljande. Kvinnors bristande resurser kan

1. Detta kapitel är skrivet direkt för huvudrapporten av Yvonne Hirdman. En mer utförlig version kommer att publiceras i bokform under nästkommande år under titeln *Den andra kompromissen: Om förhållandet mellan kvinnor och välfärdsstat.*
2. För fakta om kvinnors ställning, se *Kvinno- och mansvärlden. Fakta om jämställdheten i Sverige 1986*, statistiska centralbyrån, Stockholm 1986, vidare Inga Persson, "The Third Dimension – Equal Status Between Swedish Women and Men", i *Generating Equality in the Welfare State: The Swedish Experience*, Universitetsforlaget, Oslo 1990; Christina Jonung & Inga Persson, *Kvinnors roll i ekonomin: Hushållsproduktion, marknadsproduktion och jämställdhet*. Bilaga 23 till långtidsutredningen 1990

uppfattas som en fråga om något otillräckligt, ett tillkortakommande, men inte "systemets" utan snarare kvinnornas.

3.1 Den icke problematiserande inställningens hinder

Direktiven följer emellertid en gängse mall och därför att denna mall är så förhärskande, ska den kort analyseras. Ett pedagogiskt exempel utgör den nyligen publicerade rapporten "Ojämlikheten i Sverige".[3] I en kommentar till siffror som visar på kvinnors lägre status, skriver författarna:

> "Vilka förklaringar kan det då finnas till de skillnader som i en del fall finns mellan mäns och kvinnors levnadsförhållanden? Det finns förstås inget generellt svar på frågan utan detta skiftar beroende på det studerade området. Många olikheter torde kunna förklaras av "tradition". Men också livsstil, intressen, biologiska skillnader, arbetsdelning, arbetsmiljö mm är delar i ett komplext mönster som tillsammans påverkar hur kvinnor och män lever och väljer att leva sina liv. Från det gamla patriarkaliska bondesamhället med dess könsbundna arbetsdelning och rollfördelning lever fortfarande många traditioner kvar som förklarar mycket av den könssegregation som finns på dagens arbetsmarknad.

Hur fungerar en sådan förklaring? I all sin enkelhet kommer den att verka förtryckande och förhindra en förändring av maktrelationen mellan könen och det av följande grunder:

1. De skillnader mellan män och kvinnor, (på arbetsmarknaden, vad gäller politisk representation, i ekonomin etc.) som man redovisar, framställs som relativt bagatellartade.
2. Man avvisar generalitet, dvs. det systematiska mönster som kvinnoforskningen redovisar ("det finns förstås inget generellt svar").
3. När man redovisar skillnader i status, ekonomi, på arbetsmarknaden etc. mellan kön, talar man inte i termer av ojämlikhet utan om "olikheter". Detta ordval är strategiskt, ty det innebär att här inte föreligger ett maktförhållande. Uttryckligen skiljer man på annat håll i rapporten mellan olikhet och ojämlikhet, där det förra sägs vara mer positivt och beroende av eget val.
4. De förklaringar man ger på denna "olikhet" lider av ett tydligt cirkelresonemang: "olikhet" uppstår därför att det finns en "olikhet", i livsstil, intressen, arbetsdelning och arbetsmiljö. Dock där finns ganska

3. Joachim Vogel, Lars-G Andersson, Uno Davidsson & Lars G. Häll, *Ojämlikheten i Sverige. Utveckling och nuläge. Levnadsförhållandena 1975-85*. Rapport 51. Statistiska centralbyrån, Stockholm 1987 (cit. s. 316). Jfr *90-talsprogrammet – en debattbok om arbetarrörelsens viktigaste frågor under 90-talet*, Tiden, Stockholm 1989, för samma oproblematiserande inställning, där klasskonflikten dominerar och där man endast adderat kvinnor. Se t.ex. s. 16: "arbetet för en rättvis och klasslös fördelning ska förstärkas. Åtgärder för att minska klyftor och orättvisor i arbetsliv, förmögenhet och boende samt mellan män och kvinnor står högst på dagordningen."

ohöljt den "traditionella" förklaringen med stort F (legitimation nr 1): biologin.

5. Dessa resonemang kompletteras med en annan vardaglig förklaring: den eventuella ojämlikheten beror på traditioner från bondesamhället, dvs."skulden" finns i historien, inte i nuet. Det är ett resonemang som anger en "lösning":

6. dvs. en implicit evolutionistisk föreställning om utjämnning, som snarast automatiskt kommer att inträffa.

3.1.1 Det teoretiska hindret

Till denna mall hör också mer eller mindre explicita könsrollsteorier. Det är lika viktigt att kritisera dem, som det är att peka på det mer aningslösa fördöljandet av kvinnor under "sociala" frågor, eftersom teoribegrepp som könsroll numera[4] ingår i vardagsförståelsen av könens relation och dessutom utgör underlag för politiskt handlande.

Det är framförallt följande teoretiska svagheter man pekat på:[5] trots att rollteorin talar om roller som (löst) påhängda identiteter, vilar den ändå på en (ofta osynlig) biologisk deterministisk grund och hela maktaspekten, den ojämlika relationen mellan könen förs bort på ett sätt som inte sker med andra inärvda stratifieringar. Rollbegreppets förklädda oskyldighet blir ändå tydligare när man påminns om att vi ju inte talar om rasroller eller klassroller (och man kan tillägga nationalitetsroller). Där har sociologerna accepterat och arbetar med maktaspekter. Könsrollsteorier undviker makt – kvinnoroll och mansroll är lika (fast olika) storheter. Teorin blir därmed i grunden beroende av en "funktionell" dikotomi, som indirekt härleds ur naturen, varvid följer att en eventuell strukturering av kön knappast har sociala orsaker.

Med denna enkla dualism: mansroll och kvinnoroll reduceras och förenklas vidare komplexiteten mellan könen: alla kvinnor ordnas in under den kvinnliga könsrollen och alla män in under den manliga. Dessa enhetliga roller skapar normativa stereotyper som man sedan kan använda som rikslikare och finna "avvikare" till. Kritiken gäller därmed också teoriernas beroende av en normativ stereotyp och dess systematiska feltolkning av motstånd.

Mallen, antingen i dess enkla, oproblematiserade form eller i en könsrollsinpackning, har som framgått en mycket tydlig "funktion": den håller männen strikt utanför och den koncentrerar förklaringen till kvinnor, som resurssvaga och – mer eller mindre uttalat – sin egen svaghets orsak.

4. Det är viktigt att understryka att denna kritik gäller begreppets nutida användning, eftersom könsrollsteorier i början av 1970-talet hade en direkt ifrågasättande, radikal användning.
5. Följande bygger till stor del på kritiken i R.W. Connell, *Gender and Power. Society, the Person and Sexual Politics*, Stanford University Press, Stanford 1987.

3.1.2 Om genussystemteorier

Inom kvinnoforskningen har man sökt utveckla nya redskap för att komma ifrån könsrollstänkandet. Så sker i den under senare hälften av 1980-talet expanderande genusteoretiska diskussionen.[6] Om man knyter an till kritiken av könsrollsbegreppet ovan, kunde man säga, att vi med genusteorier strävar efter att skapa en kategori (eller en tankeskola) av samma status som klass, nationalitet och ras. Genus (eng. gender) är ett begrepp som betecknar ett kvalitativt språng, bort från stora enhetliga förklaringssystem mot mer inträngande försök att förstå de tydliga (liksom de mer subtila) maktförhållande som finns mellan män och kvinnor och reproduktion av kvinnors underordning. Men det är också en benämning som inte står för en enda hård definition, utan i stället ett begrepp som kan användas som lösa inhägnader, där vi härbärgerar vissa förståelser.

1. En sådan inhägnad förståelse är att genus bör förstås som någonting betydligt mer hopsmält mellan en människa och hennes omgivning, en djupare förståelse av det kulturella arvet och de sociala systemens betydelse för den mänskliga handlingen, än en "kvinno- respektive mansroll" som hängs på en biologisk kropp. Genus bör också förstås som mer "invecklat" än begreppet "socialt kön", vilket är en dikotomistisk konstruktion som klart antyder att det är summan av komponenterna "socialt" + "kön" som om det vore en enkel matematisk formel av 1 + 1 = 2. Genusförståelsen innebär att man inte förstår 1 och 1 som någonsin reellt existerande. Tvärtom finns de inte. Det finns bara ett 2.

2. En annan sådan inhägnad förståelse är att vi använder ordet genus för en hel process, enligt vilken människor formeras till sitt "maskulina" eller "feminina" genus och att dessa formationer får institutionella konsekvenser. Denna process är inte en händelse, unik och inte återkommande. Tvärtom utmärks det samhälleliga livet av den genusformerande processen som genererar institutioner och artefakter, vilka i sin tur skapar ordning, mening och genererar ny legitimitet åt dessa genusformationer osv.

3. Däremot – och det är en tredje inhägnad förståelse – vad som är återkommande och som ger ett statiskt resultat, är att denna formering skapar hierarkier och olikheter. Genusskapandet utmärks av sin hierarkiserande olikhetsproduktion: genom att göra, skapa och forma olikhet mellan könen, skapas, görs och formas kvinnlig underlägsenhet och manlig överlägsenhet. Utmärkande för "feminum", kvinnligt genus, är – trots alla variationer i tid och rum och klass – sortens sekundära och

6. Avsnittet bygger på och är en vidare utveckling av Yvonne Hirdman, "Makt och kön", i Olof Petersson, red., *Maktbegreppet*, Carlssons, Stockholm 1987 och Yvonne Hirdman, "Genussystemet – teoretiska reflexioner kring kvinnors sociala underordning", *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 3 1988. Se vidare Joan Wallach Scott, *Gender and the Politics of History*, Columbia University Press, New York 1988, särskilt kapitlet "Gender: A Useful Category of Historical Analysis", och Gisela Bock, "Women's History and Gender History: Aspects of an International Debate", *Gender and History*, 1, 1989.

underordnade karaktär i förhållande till "maskulinum". "Femininum" kan förstås som "maskulinums" motsats, både i en totalt negativ mening som det icke-maskulina och som maskulinums motsats, det som är annorlunda. Klassisk är uppdelningens legitimerande hierarki hos Aristoteles, där vi får kedjorna: man=ande=vithet/sperma/skelett=hårdhet och kvinna=kött=blod=mjukhet. Detta aristoteliska ordnande (alltjämt verksamt i nutida föreställningar om "det kvinnliga") visar oss att mellan "femininum" och "maskulinum" existerar ett beroende av fundamentalt slag utöver den återskapande sexualiteten, däruti att "kön" ingår som en av de viktigaste redskapen för meningsskapande ordning.

Att dela världen i kategorier (en grundform av mänskligt tänkande som också kan kallas totemism) är uppenbarligen (trots "poststrukturella" program mot dikotomiernas herravälde) fundamentalt för mänskligt tänkande – man kan inte förstå "vackert" om där inte finns "fult", "stort" om där inte finns "litet" etc. Att det kvinnliga barnafödandet i alla mänskliga samhällen givit rikt material för ett totemistiskt tänkande är givet. Det är naturligtvis också denna "fatala" biologi som reproducerar arten som också ständigt reproducerar material för olikskapande.

Det förståelseskapande kontrasterandet i symbiotiska par kompletteras med en annan tänkandets grundform, magin, dvs. det kausala tänkandet.[7] Uppordningen av människor i sorter skapar därmed också grunden för orsakskejdor: genom att vara sort A bör man vara på plats A och göra A-saker, äga A-egenskaper. Således fylls platser, sysslor och egenskaper av genus – så att platserna, sysslorna och egenskaperna i sin tur reflekterar genus tillbaka till kroppen: den som är på plats A och gör sak A måste vara en A-sort, med A-egenskaper.[8] Vad som här sker är att situationer/platser också blir bärare av "genussessens". Man kunde tänka sig att även om man gjort revolution mot genusfigurernas diktatur, så kvarstår situationernas essentiella tvång.[9]

7. Se vidare Claes Gustavsson, "Some Notes on Intentionality and Normativity in Managerial Reasoning", i C. Gustafsson & L. Hassel red., *Accounting and Organised Action*, Åbo Akademi Press, Åbo 1990.
8. Se här den fascinerande historiska studien av Rudolf M Dekker & Lotte C van de Pol, *The Tradition of Female Transvestism in Early Modern Europe*, Macmillan Press, Hongkong 1989. För en briljant analys av "situationens essentialism" se även Frank Tashlin, *Björnen som inte var björn* (1946), En bok för alla, 1988.
9. Jämför Simone de Beauvoir, *De bästa åren*, Awe/Gebers, Falköping 1984, s. 180: "Jag hade rätt i mitt fördömande av essentialismen och var redan då medveten om vilka orättfärdigheter sådana begrepp som den slaviska folksjälen, den judiska karaktären, den primitiva mentaliteten, det evigt kvinnliga kunde leda till. Den universalitet jag bekände mig till förde mig emellertid långt bort från verkligheten. Vad som fattades mig var begreppet "situation" som ensamt gör det möjligt att på ett konkret sätt definiera grupper av människor utan att göra dem beroende av en utomvärldslig ödesmakt."

Relationen mellan A och (icke A eller) B, man och kvinna, dessa två slag inom sorten människa, skapar en könens inordning, en genusordning. Denna genusformerande inordning i all sin föränderlighet och mångfald driver män och kvinnor in i olika rationaliteter, av social, kulturell och ekonomisk nödvändighet.

Ett sätt att systematisera dessa olika rationaliteter är att teoretisera i termer av genuskontrakt. Kontrakt ska här förstås som en osynlig relation, en övertagen, kulturellt nedärvd "överenskommelse", ett slags (tvångs)band mellan två enheter. Kontraktbegreppet har också använts inom kvinnoforskningen på helt olika nivåer, där t.ex. Hanne Haavind talar om parets kontrakt och Carole Pateman om "det sexuella kontraktet" som den underförstådda, självklara basen i det vetenskapliga samtalet om det sociala fördraget.[10] Begreppet genuskontrakt bör emellertid förstås i en annan kontext än ett socialt kontraktstänkande. Det bör vidare avgiftas från sin rationellt kalkylerande innebörd, dvs. som en ekonomisk transaktion mellan två parter – som ofta uppfattas som två lika stora enheter. Det bör i stället uppfattas som ett enkelt begrepp för en komplicerad verklighet som kan användas för att renodla och analysera mellanrummet (dvs. beroendet) mellan män och kvinnor och de idéer och föreställningar, de informella och formella regler och normer som genusfigurerna genererar/ade om mäns och kvinnors platser, sysslor och egenskaper i ett samhälle. Följaktligen kan dessa "kontrakt" urskiljas på olika nivåer.

Om kontrakt förstås på detta vidare sätt, kunde man tala om abstrakta, "filosofiska" genuskontrakt på de metafysiska tankefigurernas nivå – ett slags arkaiska genuskontrakt – dvs. olika samhällens arketypiska, mytiska, religiösa, vetenskapliga föreställningar om Man och Kvinna (t.ex. Aristoteles föreställning ovan, eller Bibelns Adam och Eva,) På en mer konkret nivå, i arbetet, i politiken, i kulturen – dvs. på en socialt institutionell nivå – kan begreppet användas för att dra fram ur "självklarheterna" de genusformerade föreställningarna och situationerna. Slutligen kunde man urskilja en tredje nivå, en individnivå, där parets "kontrakt" – avhängigt förvisso av de andra nivåerna – verkar. På den andra och tredje nivån opererar dessutom klasstrukturen, familjesituationen, åldern som formar genuskontrakten i en rik mångfald.

Trots denna mångfald skapar genus/in/ordningen och de många "kontrakten" ett socialt mönster som vi kan se i varje samhälle, ett mönster som man kan kalla för ett genussystem och som utmärks av två "lagar" eller logiker: 1) könens isärhållande och 2) den manliga normens primat. På denna systemnivå har genusfiguren A (mannen) impregnerat tanke- och institutionsvärldar med sin "mänsklighet". I alltmer komplicerade samhällen institutionaliseras denna normalitet till "lag"dignitet.

10. Hanne Haavind, "Love and Power in Marriage," i Harriet Holter, red., *Patriarchy in a Welfare Society*, Universitetsforlaget, Oslo, 1984; Carole Pateman, *The Sexual Contract*, Polity Press, Cambridge 1988. Etymologiskt stammar ordet från latinet con-tractere: att draga samman.

En illustration av denna "järnhårda genuslag" utgör det faktum, att där kvinnor börjar dominera ett tidigare helt manligt arbetsområde, sjunker lön och status och vice versa: där män kommer in på tidigare rena kvinnoområden tenderar de att likt grädden stiga mot toppen. Det "feminina kapitalet", för att tala med Helga Nowotny[11] är inte konvertibelt, till skillnad från det "manliga kapitalet".

Att den manliga normen inte alltid "syns", beror på att könens isärhållande är så i detalj genomfört, att könens områden inte ens vidrör varandra – och därför kan hållas utanför det man jämför. Att den manliga normens primat råder innebär förvisso inte att det inte kan existera områden, där kvinnor, om de håller sig till kontraktet, dvs. är på sin plats och gör det de ska, inte uppskattas och kan åtnjuta s.k. "makt" i varierande grad – men det är sällan makt i en rumsliga förståelse, utan snarare "makt" i betydelse viktighet, status.

Ty denna förståelse av könens ordning visar en sak: att kvinnors position i samhället i förhållande till mäns, utmärks av deras mindre plats, inskränkta rörelsefrihet, kontrollerade handlingar. Kvinnoförtrycket utmärks just av kontroll av kvinnors rörelseförmåga: i det fysiska och det psykiska rummet. Det är utifrån sådan allmän empiri det finns anledning att hävda, att en maktförståelse mellan kön bör baseras på en uppfattning av makt som ett rumsligt begrepp: man kan formulera det så att A begränsar B:s utrymme, A lägger beslag på/hindrar B:s rörelsefrihet, A tar plats på B:s bekostnad. Vi får då ett aktörsperspektiv där människor onekligen handlar utifrån "sina intressen" dvs. ett maktperspektiv, som inte står i motsätttning till det strukturella mönster, som en genusordning genererar. Ty mäns handlande, som A, utgår från deras intressen av att hålla platsen ren från B i enlighet med deras genusrationalitet, som diskuterades ovan.

Men också mäns "varande" – det självklara sättet att ta plats – kan då förstås som maktformerande utifrån ett icke intentionellt beteende.

En förståelse av genusordningens imperativ skapar en kanske alltför stor förståelse för systemets reproduktion. Dessa "ovedersägligheter" och deras avlagringar innebär onekligen, att både män och kvinnor i sina dagliga liv måste utgå från de föreställningar som finns, forma sina "strategier" för rimliga liv i enlighet med dessa imperativ (dvs. utifrån sina olika genusrationaliteter) och följaktligen måste resultatet av dessa enskilda människors individuella handlande bli ett alltmer cementerat genussystem med hård segregering och hierarkisering. Det gäller båda kön. Dessa olika genusrationaliteter, konkretiserade i genuskontrakt, självklara att upprätthålla och lyda för den enskilda människan som försöker "göra det bästa av det", innebär för både män och kvinnor att de bidrar till ordningens upprätthållande. Att kräva revolt mot genusordningen – framförallt mot det feminina, vanmaktsskapande genuset – att bryta kontraktet, har i de flesta situationer varit direkt otänkbart.

11. Helga Nowotny, "Hur manlig är vetenskapen?" *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 1, 1983.

Hur kan man då förstå förändring? Har inte – kunde man provokativt säga – genussystemet i denna form ersatt könsrollsteorin i så motto att det skapat en socialt fungerande dikotomi, som genomsyrar den sociala praktiken och blir den sociala strukturen, så att en uppluckring är omöjlig? Nej, eftersom könens inordning i ett genussystem är en socialt/kulturell ordning, innebär det att det är öppet för störningar som ifrågasätter denna ordning. Det som framförallt stör genusordningen, är omständigheter av olika slag som gör att 1) isärhållningen, segregeringen kan tänkas bort 2) att den kan göras/levas bort.

Vad det sedan är som gör att tanken kan tänkas, gränsöverskridandet kan göras, är framförallt en empirisk fråga. Kvinnohistorien kan t.ex. berätta att kvinnor protesterat, dels som enskilda individer, när de varit tillräckligt privilegierade för att kunna jämföra sig med sina manliga gelikar och som kollektiv när andra system ifrågasatt genuslogikerna på grund av sin(a) interna logik(er). När kvinnor, enskilda eller som kollektiv, av olika anledningar kunnat eller tvingats inta mäns platser, har en kvalitativ möjlighet uppstått för förändring. I både det enskilda och det kollektiva fallet är det förvisso rent "mekaniskt" segregeringen – och tanken på segregeringen som självklar – som måste brytas för att en förändring ska ske, dvs. för att den manliga normens primat inte längre har "makt" att verka (dvs. inte längre upplevs som rimlig).

Det verkar vara en rimlig hypotes att anta att trots att genussystem självfallet aldrig någonsin är "rena", de icke desto mindre kan ha en mer eller mindre viktig plats i det totala sociala. Låt oss, med användandet av Tönnies terminologi, anta att genussystemen i samhällen av s.k. Gemeinschaftskaraktär är viktigare, mer genomsyrande sociala, kulturella, ekonomiska och religiösa system, och i den meningen "funktionella", medan genussystem i s.k. Gesellschaft blir betydligt mer komplicerade och ifrågasatta. Det upplevs inte längre som meningsfullt, det som tidigare sågs som kausala förhållanden, alltså rimliga sätt att förklara sammanhang. Genusformeringen blir problematisk i stället för att bli meningsgivande. Och anledningen är att den segregerande principen på grund av andra sociala storheter, blir ifrågasatt.

3.1.3 Historisk bakgrund: den växande könskonflikten

Ett sådant tänkande får stöd av de senaste tvåhundra årens västerländska historia. Det moderna genombrottet innebar att starka könsintegrerande impulser utvecklades. Det kapitalistiska systemet hade "i princip" (dvs. inbyggd i sin logik) att inte bry sig om tidigare ordningar utan välja den billigaste arbetskraften, vilket kunde innebära att kvinnlig arbetskraft kunde föredras.[12] En viktigare könsintegrerande "faktor" var naturligtvis den demokratiska tanken, idéer om människors jämlikhet oavsett ras,

12. Se t.ex. Anita Göransson, *Från familj till fabrik. Teknik, arbetsdelning och skiktning i svenska fabriker 1830-1877*, Arkiv/Studentlitteratur, Lund 1988, s. 59 f.

samhällsställning eller kön. Det är också utifrån en sådan logik som den tidiga kvinnoemancipatoriska agitationen byggdes upp. Konsekvensen av denna den demokratiska tanken med dess inbyggda, ständiga utvidgning har beskrivits av Ernst Wigforss: "Den som öppet godtagit en demokratisk likvärdighetsprincip kan inte efter sitt eget behag begränsa dess tillämpning till vissa områden".[13] (Och vi kan tillägga: eller till vissa människor.)

Uttryckt inom en marxistisk begreppsvärld innehåller således både basen och överbyggnaden starka könsintegrerande krafter – eller logiker. Mot dessa opererar således genussystemets segregerande och hierarkiserande logiker.

Resultatet blev motsägelsefullt; det moderna samhällets utveckling innebar en ensidig utveckling av de manliga platserna, sysslorna och s.k. egenskaperna, medan de kvinnliga platserna krympte – både relativt och absolut; hemmen blir "mindre". Detta inte bara "sker", det skapas genom mäns(kligt) handlande, där framförallt explicita föreställningar om de motsatta dikotomierna börjar spela en fundamental (och legitimerande) roll: så får vi t.ex. förståelsen av världen uppdelad i en s.k. produktiv och reproduktiv ekonomi, liksom uppdelningen av privat/publikt, där det publika, offentligheten är en mycket tydlig manlig plats medan det "privata" ges en underordnad och dold plats. Det "produktiva" och det "publika" blir "den stora världen" där en rad nya lönearbeten och karriärer ensidigt förstärkte det manliga kollektivets demokratisering och erövring av social makt. "Det lilla livet" däremot blir det underordnade, den oproblematiserade (bortglömda) förutsättningen. Vi får vidare en expansion både i det fysiska och psykiska rummen – detta är de stora upptäcktsresandenas, den imperialistiska inledningens och de naturvetenskapliga heroernas tid. Det var starkt utvidgande rörelser som återigen på ett mycket medvetet och uttalat sätt var förbehållna män.

Vad som är alldeles uppenbart är att denna manliga utvidgning skedde under ständig legitimering; som motvikt skapades explicita kvinnliga platser, där hemmet i både fysisk och abstrakt mening glorifierades: som gyllene fågelburar hölls de upp mot de högre ståndens, finare folks unga flickor – och blev oåtkomliga hägringar för det växande proletariatets döttrar. Men, och vi ser dialektiken, vi får också en emancipatorisk rörelse, med såväl män som kvinnor, som kräver att platserna blir mindre

13. Ernst Wigforss, *Socialism i vår tid*, Tiden, Stockholm 1952, s. 21. De socialdemokratiska kvinnorna använde sig av detta argument. Se Yvonne Hirdman, "The Swedish Welfare State and the Gender System: A theoretical and empirical sketch", maktutredningen, engelsk rapport 9, 1987.

exklusivt manliga, som kräver att den moderna expansionen inkluderar kvinnor (i vart fall vissa kvinnor).[14]

På detta förenklade teoretiska plan kunde man alltså urskilja triangeldramat industrialism/kapitalism, demokrati och genussystem, där motsättningen mellan könens integrering och könens segregering finns inbyggd. Och vi ser då att denna spänning blir en drivkraft för förändring, ty utmärkande för det moderna blir en kronisk könskonflikt som så att säga pockar på formandet av nya genuskontrakt, grunden för ett moderniserat genussystem, och som självfallet därigenom, samtidigt, interagerande bidrar till att forma samhället. Vi kan också säga att denna könens relationskonflikt blir alltmer akut (också i den meningen att den kommer att angå allt fler människor) ju mer könsintegrerat ett samhälle är. Vad som sker är nämligen att den manliga normens "lag" hela tiden illumineras på nytt och på nytt – den döljs inte på samma sätt som i ett "traditionellt" hårt fysiskt strukturerat, isärhållet samhälle. Det skulle kunna formuleras än mer paradoxalt: ju mer makt i betydelse rörelsefrihet i både materiell och immateriell bemärkelse som kvinnor får i ett samhälle, desto mer blir könens konflikt problematisk, också som en social "fråga".

Ser man närmare på denna konflikt urskiljs två former:

1. Konflikten uppträder därför att kvinnor kommer in på mäns områden, gör mäns arbeten, kräver mäns rättigheter (eller, nota bene, förväntas kunna göra det) – dvs. genussystemets mönster ifrågasätts. Ty integrering innebär att båda kön är på samma platser, gör samma saker och följaktligen har samma egenskaper. Därmed ifrågasätts den manliga normeringens logik. Könens fundamentala likhet, dvs. artens gemensamma "mänsklighet" blir de facto uppenbar. Det är "likhetens konflikt".[15]

2. Men konfliktnivån ökas också, därför att integrering konfliktfyller den fysiologiska skillnaden mellan man och kvinna. Den skapar en "olikhetens konflikt", eftersom integrering bara kan/kunde tillåtas på mäns villkor, "som män". Den biologiska olikheten blir därmed något utmanande, eftersom den så tydligt illustrerar att samhällets olika insti-

14. Hirdman 1987; Yvonne Hirdman, *Att lägga livet tillrätta: Studier i svensk folkhemspolitik*, Carlssons, Stockholm 1989; Helga M. Hernes, *Welfare State and Women Power*, Norwegian University Press, Oslo 1987. Se vidare Christina Florin, *Kampen om katedern. Feminiserings- och professionaliseringsprocessen inom den svenska folkskolans lärarkår 1860-1906*, Umeå universitet, 1987; Rickard Evans, *Kvinnorörelsens historia i Europa, USA, Australien och Nya Zeeland 1840-1920*, Liber, Stockholm 1979.

15. Likhetens konflikt kan illustreras med förbud för kvinnor att nattarbeta (inom vissa yrken) = den s.k. skyddslagstiftningen, rösträttsfrågan, utestängningen av kvinnor från universitet och andra manliga yrken osv.

tutioner är modellerade efter den manliga normen. Därmed förvandlades barnafödandet till sjukdom, avvikelse och straff.

Formulerat på detta sätt framträder två karaktäristiska drag för kvinnors förhållande till de moderna samhällena:

1. Det är kvinnor som tvingas in i en olöslig och ofruktbar definition av sitt eget vara: är kvinnor i första hand människor, i andra hand kvinnor, eller tvärtom? Dvs. konflikten skapade det kvinnoideologiska dilemmat likhet – särart.[16]

2. Det är kvinnorna som blir definierade som problemet, dvs. konfliktens kärna. Därmed flyttas konfliktområdet från könen till kvinnokollektivet.

Att konflikten definierades som kvinnors problem, "kvinnofrågan", innebar visserligen ett halvt erkännande, en halv lösning. Men de reella problemen kvarstod likväl och pockade på mer handfasta lösningar. Dessa lösningar fick i Sverige en viss karaktär. Trots brist på forskning finns ändå tillräckligt med empiri för att kunna formulera den ganska rimliga hypotesen, att konflikter mellan kön här transformeras till för systemet hanterbara frågor och att det är denna potenta inställning till könskonflikten som är ett av de mest utmärkande dragen i den svenska välfärdsstatens tysta ideologi.

De hanterbara frågorna är emellertid föränderliga. Man kunde formulera hypotesen att det sker en utveckling av könens konflikt från en omskrivande, tabuavvärjande skenproblematisering till en problematisering som alltmer närmar sig konfliktens verkliga "natur". Dock, den revolutionära potential som ligger i konflikten måste kunna avväpnas och helst också uttnyttjas. Gemensamt för hanterbarheten, det som systemet så att säga kan tåla, är därför att konflikten blir reformistisk, även på det retoriska planet, till skillnad från konflikten arbete – kapital där en revolutionär retorisk nivå "tillåts". Lösningarna måste därför svara mot problem som omformulerats från att gälla en maktfråga, en demokratifråga, en ovan–under fråga till frågor som:

1) ryms inom systemets logik

och:

2) frågor som gynnar systemet.

Risken blir emellertid att lösningarna kommer att gynna det ena könskollektivet, dvs. förstärka den manliga normens primat, eftersom systemets logik styr. Och denna logik bygger på en av män formulerad verklighet, en av män uppbyggd institutionell socialitet. Därför kunde man rentav formulera hypotesen att denna konflikt (som definieras som kvinnors) tenderar att förvandlas till fruktbar manlig strategi där "kvin-

16. Se t.ex. Yvonne Hirdman, "Särart – likhet: Kvinnorörelsens Scylla och Karybdis?" i Inge Fredriksen & Hilda Römer, red., *Kvinder, Mentalitet, Arbejde: Kvindehistoriskforskning i Norden*, Aarhus Universitetsforlag, Århus 1986; Ann Marie Berggren, "Likhet eller särart – harmoni eller konflikt? En analys av kvinnorörelsens idéer med utgångspunkt i utvecklingen i USA under 1960- och 1970-talen", Humanisten, historiska institutionen, Göteborgs universitet 1987.

nor" används för att få fram välfärdsmål som bättre gynnar det manliga kollektivet.

Resultatet blir en utvidgning både av det som definieras som det politiska, av arbetsmarknaden och av det mer diffusa begreppet offentlighet. Nya platser skapas. På dessa platser, slutligen, skapas utrymme för nya manliga och kvinnliga platser, dvs. för ny segregering. Med andra ord: under varje period frambringar könens konflikt några fundamentala lösningar som är av systemexpanderande natur, lika väl som den skapar – eller försöker skapa – en ny legitimitet för en genusordning, fortfarande utmärkt av segregering och hierarkisering om än i nya former. Det är den historien som i korta drag ska berättas nedan.

Nedan har den svenska välfärdsstatens historia delats in i tre stadier. Periodiseringen utgår från ett genussystemperspektiv. Indelningen utgår från de olika samhälleliga genuskontrakt som kan urskiljas, dvs. den sociala norm som vid olika tidpunkter existerade vad gäller kön: plats, sysslor, egenskaper. Denna "idealistiska" periodisering står naturligtvis i förbindelse med en "bas", dvs. en ekonomisk och politisk materialitet. Relationen mellan dessa kontrakt och den politiska och ekonomiska utvecklingen är emellertid inte enkel. En entydig funktionell relation mellan behov av arbetskraft och därför en förändring av idéerna om kvinnors platser, sysslor och egenskaper (vilket, tydligt eller inte, alltjämt är det vanligaste sättet att förstå förändring av kvinnors arbete) lämnar många frågor obesvarade, framförallt frågor om den segregerade arbetsmarknaden, om de lägre kvinnolönerna och om diskriminering av kvinnlig arbetskraft. En sådan ekonomistisk modell reducerar hela den komplexa förståelse som finns i ett genusteoretiskt perspektiv. Man bör snarare se förändringen inbäddad i den spänning som alstras mellan de integrerande (ekonomiska och demokratiska) och segregerande (genus) "krafterna".

3.2 Husmoderskontraktet – eller den andra historiska kompromissen 1930-1960

3.2.1 1930-tal

"Hemmafrukontraktet", detta osynliga papper, kan ses som ett svar på mellankrigstidens akuta krisläge mellan könen. Efter det första världskriget expanderade kvinnorna socialt, i Sverige liksom i den övriga västvärlden, om än i blygsam grad. Lagstiftningen tog slutgiltigt bort den tydliga legala underordningen, både mellan man och kvinna inom äktenskapet och för kvinnor som medborgare. Politiskt (formellt) existerade inte längre några skillnader mellan män och kvinnor, vare sig det gällde valbarhet eller rösträtt. Här hade den demokratiska tanken segrat och kunde inte längre tänkas bort. Det märks också på utbildningspolitiken, som från och med 1927 innebar att flickor också fick tillträde till gym-

nasieskolan. Vi kan med Ulla Wikander säga, att underordningens motor därmed flyttade över till arbetsmarknaden.[17] På arbetsmarknaden var det alltjämt legitimt att hävda den manliga normens primat, vilket fick långtgående konsekvenser. Ty arbetsmarknaden kom ju mer eller mindre indirekt att vara förskola för den politiska makten, på ett helt annat sätt än tidigare, i och med arbetarrörelsens expansion och seger under 1930-talet. Det blev därför här som hotet om en hopstötning mellan kön skapade högljudda och starka manliga reaktioner. Och detta trots att det i verkligheten var fråga om en ganska blygsam kvinnlig expansion på en tidigare helt mansdominerad arbetsmarknad. De flesta yrkesarbetande kvinnorna hölls på sin egen arbetsmarknad, det främsta kvinnoyrket var "tjänare", dvs. pigor av olika slag, där 23 procent av alla yrkesarbetande kvinnor fanns.

Konfliktens artikulering gällde därför "likhetens konflikt", som framförallt kristalliserades i den infekterade frågan om huruvida gifta kvinnor verkligen skulle ha rätt att lönearbeta. Så ställdes familjefäder, unga ogifta män, och eventuellt även ogifta kvinnor mot gifta, redan försörjda kvinnor, som man framställde det. Det var inom detta kraftfält av spänningar, som de kvinnor som sökte bevara kvinnors rätt till lönearbete, måste argumentera: t.ex. att gifta kvinnor måste få ha rätt att lönearbeta, eftersom deras äkta män kanske blev arbetslösa eller sjuka, eller drack upp hela lönen: de skulle nog hålla sig till kontraktet, om bara männen gjorde det. Kvinnorna opponerade sig inte emot kontraktet – de klagade över att det var männen som omöjliggjorde att det uppfylldes. Här, bland de kvinnor inom politiken som sökte motarbeta de starka attackerna mot kvinnors rätt till lönearbete, rådde om än inom kontraktets ramar, en konflikt mellan kön. Dessa kvinnor utgjorde en minoritet. Oftast formulerades konflikten som ett specifikt kvinnoproblem och de öppna motsättningarna gick genom kvinnokollektivet, mellan de gifta och de ogifta, mellan de yrkesarbetande och husmödrarna.

Det var emellertid ett politiskt fruktbart problem som kom att användas av olika aktörer, som betonade olika konflikter och föreslog olika lösningar. Där fanns den sociala ingenjörsutopin, vari könens problem (dvs. kvinnornas) löstes genom en social eliminering av de feminina platserna och sysslorna, dvs. genom att samhället skulle överta de fostrande och vårdande och hemarbetande sysslorna. I detta läger kunde man till och med utnyttja det ofrånkomligt annorlunda, kvinnors barnafödande förmåga, i en likhetsstrategisk riktning, genom att förvandla barn till bristvara och ge kvinnor en bättre förhandlingsposition. Genom en radikal och omfördelande socialpolitik skulle kvinnor förmås att föda fler barn. Genom att inte förbjuda gifta kvinnor att arbeta, skulle kvinnor inte tveka att gifta sig och föda barn.

17. Ulla Wikander,"Delat arbete, delad makt: Om kvinnors underordning i lönearbetet", i antologin *Kontrakt i kris: Från ojämlik till ojämställd*, som utkommer under 1991 i maktutredningens bokserie.

Mot denna avantgardistiska lösning slog emellertid en seg genusordning tillbaka, starkt inplanterad i framförallt arbetarklassens mentalitet. Det var självfallet här – där kvantitet fanns – som det nya genuskontraktet utformades, av de stereotypa genusfigurerna mannen, familjeförsörjaren och kvinnan husmodern, makan och modern (i stort sett i den ordningen). Resultatet blev en egenartad kombination av modernitet i form och konservatism i sak: i nya, moderna och funktionella hem skulle husmodern fostra den nya, talrikare generationen till goda medborgare.[18]

Konsekvensen blev emellertid att politikens område vidgades kraftigt. En ny socialpolitik – den moderna socialpolitiken skapas, med hemmet och inte arbetsplatsen i fokus. Man kan med fog tala om att här skedde en (dold) historisk kompromiss mellan kvinnor och samhälle/stat, där männen, familjeförsörjarna, med staten som ekonomisk understödjare i stort sett gavs politiken och arbetsmarknaden, medan kvinnorna, husmödrar och mödrar, lockades att föda fler barn som de skulle få bidrag och hjälp med (och status för) i sina nya, moderna hem. De skulle då inte ens vilja gå ut på arbetsmarknaden och därmed verka hotande på genusordningen. Gifta kvinnor förbjöds inte att lönearbeta förvisso, men under moraliserande former fastslogs, att samhället inte hade något ansvar för barnpassningen.[19]

Trots detta var vinsterna för kvinnokollektivet – nota bene – inte så få och låg på olika nivåer: en ökad ekonomisk och social trygghet i form av till modern direkt utbetalade bidrag, en "kvinnlig" sexualmoral som värnar om kvinnan som mor, oavsett hennes legala status, blir den vedertagna statliga sexualmoralen, en materiell standardökning som gav mindre slitsamma liv. Den kvinnliga platsen blev förvisso mer social – trots att den paradoxalt nog begränsades till hemmen: ty det var hemmen som blev alltmer "offentliga" och kom att bli föremål för politik och forskning, vilket också innebar att kvinnor kunde bli använda som experter – det gällde framförallt för hemarbetet. Kvinnor fick en tredelad politisk dimension: som (i mycket begränsad skala) politiska subjekt, som implementörer eller ett slags politiska mellanhänder och som objekt. Resultatet blev att kvinnligheten stöptes till husmoderlighet, i såväl kropp som institutioner. Detta innebar att det skapades en mer modern och därmed legitim form av könssegregering: en fortsatt uppdelning av det lilla och det stora livet i oförenliga former.

18. Empiri för denna period: SOU 1938:47; Ulla Wikander & Lynn Karlsson, "Kvinnoarbete och könssegregering i svensk industri 1870-1950: Tre uppsatser", Uppsala Papers in Economic History 1985, Research Report no 9; Hirdman 1989 (Att lägga livet tillrätta) s. 189 ff, Yvonne Hirdman, "Husbondens tröst, SAP och kvinnorna", *Tiden*, nr 4-5, 1984; Yvonne Hirdman "Alva Myrdal – en studie i feminism", *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, nr 4 1988; Gunnel Karlsson, *Manssamhället till behag?* Tiden, Stockholm 1990, en historik över det socialdemokratiska kvinnoförbundet under efterkrigstiden.
19. Gunhild Kyle, *Gästarbeterska i manssamhället: Studier om industriarbetande kvinnors villkor i Sverige*, Liber, Stockholm 1979, s. 163.

Vinsterna för det manliga kollektivet var emellertid knappast mindre. Genusgränserna var åter klart markerade. Arbetsmarknaden och politiken var "deras". Därtill kom att de också fick statligt bistånd att utöva försörjarmakten i hemmen. Det var ett genuskontrakt som skapade den legitima grunden för manlighetens fortsatta demokratiska expansion – dvs. att det var män som skapade nya, och befolkade både nya och gamla, politiska, ekonomiska och kulturella institutioner.

3.2.2 Övergångsfasen: 1950-1960-tal

Husmoderskontraktet, denna segregerande lösning, blev emellertid snart utsatt för utmaningar från de integrerande krafterna i form både av den expanderande demokratiska tanken och av ett – i princip – genusneutralt ekonomiskt expanderande system. Krigets inverkan på genusordningen är oklar, eftersom här i stort sett helt saknas forskning. Dock ökade kvinnligt lönearbete, framförallt i industrin. Kvinnornas politiska ansvar för hemmens inre liv blev också uttalat.

Efterkrigstiden innebar en utveckling av den demokratiska tanken, bland annat i så motto att en ny utbildningsreform antogs. Denna utvidgning, parad med högkonjunktur och behov av arbetskraft, skapade en egenartad period, som sträckte sig ett par decennier framåt. Det är en period när kvinnor i ökande utsträckning söker förvärvsarbeta, förklädda till husmödrar: dvs. kvinnor yrkesarbetade som om de egentligen inte gjorde det. Under perioden 1950-1965 steg andelen gifta förvärvsarbetande kvinnor från 15,6 procent till 36,7 procent. I statistiken kallas de förvärvsarbetande gifta kvinnorna mycket riktigt också för yrkesarbetande husmödrar.

Denna subversiva rörelse inom husmoderkontraktets ram innebar att konflikten ännu tydligare blev artikulerad som ett enkönat, dvs. ett kvinnligt problem, nu med starka psykologiska förtecken. En lösning låg onekligen i de dubbla rollernas teori. Det var en pragmatisk planering av kvinnors liv som byggde på den typiska "göra-det-bästa-av-situationen-strategin". En kvinna var enligt denna teori en tudelad varelse som dels var "människa", implicit ett slags man, i den bemärkelsen att hon borde utveckla sig, utbilda sig, yrkesarbeta och delta i samhällets utformning. Men en kvinna var också "kvinna", som måste (och ville) fylla sin kvinnlighets tribut: föda och vårda barn. Det innebar en sträng planering med utbildning och yrkesarbete, avbrutet av hemmaliv tills barnen var stora nog att kunna ta hand om sig själva, varefter yrkesarbetet skulle kunna återupptas. Denna teoretiska lösning kom att gå under slagordet "valfrihet" inom den socialdemokratiska rörelsen och innebar att det åvilade kvinnorna, om de valde yrkesarbete, att själva ordna barntillsyn.

Att husmoderskontraktet började att bli en otidsenlig pakt visar emellertid det faktum, att staten dock finansierade en lösning, som hade kontraktet som tydlig bas men som ändå tillät vissa kvinnor att avvika från det. I 1947 års hem och familjeutredning föreslogs husmorsavbytare

eller husmorsersättare. Det var ett gammalt kvinnopolitiskt krav som utredarna tog upp, ett krav som tidigare mest fokuserats på jordbrukets utarbetade kvinnor. Nu föreslogs både husmorsavbytare och hemassistenter, kommunalt anställda kvinnor med utbildning, som skulle kunna komma till hemmen och hjälpa till. Det var en lösning som utgick från och underströk den skarpa dikotomi som rådde mellan det privata och det publika. De kvinnor som yrkesarbetade fick därmed hjälp att kunna arbeta på manliga villkor.

Det ökade kvinnoarbetet verkade därför paradoxalt: det skapade svåra, privata situationer med omöjliga lösningar vad gällde barnpassning. Det skapade en ökande klyfta mellan de "förvärsvarbetande husmödrarna" och husmödrarna. Det gamla kontraktets ideologi legitimerade därmed också att kvinnor behandlades som sekunda på arbetsmarknaden: de var ju bara där tillfälligt, illegitimt, de skulle egentligen inte vara där. Samhällets bistånd till de yrkesarbetande kvinnorna var också kluvet: å ena sidan fanns där statlig hemhjälp att få, (dock för några få, detta är ingen universell reform) å andra sidan innebar den existerande skattepolitiken att förvärvsarbete knappast lönade sig för gifta kvinnor. Den ekonomiska politiken strukturerade snarare ett genuskontrakt som innebar att män kunde/skulle hålla sig med fruar hemma. Samtidigt innebar det ökade behovet av kvinnlig arbetskraft (i en försiktigt växande offentlig sektor, likväl som inom ett expanderande näringsliv, som behöver kvinnor att fylla institutionernas "hemfunktioner") att kvinnors behov kunde få strukturera arbetsmarknaden på vissa områden; det gällde framför allt deltiden.

Detta osynliga, tysta behov som samhället hade av kvinnligt lönearbete, parad med dess högljudda reaktion på detta sitt eget behov, som om det vore en störning som krävde en återgång till förindustriella genusstrukturer, innebar en konflikt som – trots att den så uttalat var kvinnornas och kampen fördes hätskt inom kvinnokollektivet, mellan hemmafruar och yrkeskvinnor – snart blev omöjlig att dölja.

Genuskontraktet som det designats under 1930- och 1940-tal fungerade därför dåligt under 1950- och 1960-tal.[20] Det förekom också försök

20. Empirin för detta avsnitt: Karlsson 1990; Kyle 1979; Yvonne Hirdman, "Konsten att vara kvinna. Stilleben, Sverige 1950" i Birgit Sawyer & Anita Göransson, red., *Manliga strukturer och kvinnliga strategier: En bok till Gunhild Kyle*, Meddelanden från Historiska institutionen i Göteborg nr 33, Borås 1987; Viola Klein & Alva Myrdal, *Kvinnans två roller*, Tiden Stockholm 1957; Kjell Jonsson, "Småstaden och nationen: Katrineholm mellan femitotal och åttiotal", i Rune Åberg m. fl., *Industrisamhälle i omvandling*, Carlssons, Stockholm 1990; Birgitta Konradsson, *Kontorsfolket: Etnologiska bilder av livet på kontor*, Nordiska Museets handlingar 108, Arlöv 1988; Gerd Lindgren, "Anpassning och protest: Om deltidsarbetet i det kapitalistiska patriarkatet" i *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, nr 2 1982; Louise Drangel, "Folkpartiet och jämställdhetsfrågan", i *Liberal ideologi och politik 1934-1984*, AB Folk & Samhälle, Falköping 1984; Anita Nyberg, "Tekniken – kvinnornas befriare? Hushållsteknik, köpevaror, gifta kvinnors hushållsarbetstid och förvärvsdeltagande 1930-talet – 1980-talet", Linköpings universitet 1989.

att förändra det inom dess egna ramar. Sådana försök var framförallt att "modernisera" kvinnorna genom att ge dem något betalt för att vara husmödrar.

Om man ska tala i termer av vinster för respektive könskollektiv, ser vi, att den påtagliga vinsten för kvinnor som kollektiv, bortsett från en generellt ökad materiell och konsumistisk välfärd, var att deras legala status som mödrar förstärktes kraftigt. Barnbidraget som började betalas ut 1948 gavs modern och 1949 stadgades, att barn födda utom äktenskap stod under moderns vårdnad.

Vinsterna för det manliga könskollektivet var betydligt fler: det manliga monopolet på demokratin kom att förstärkas, på grund av 1) deras starka ställning som herrar på täppan på arbetsmarknaden, vilket innebar att endast män fick utdelning av de "generella" reformer som genomförs på arbetets område, främst ATP, och 2) i det expanderande korporativa systemet, som växer fast och ut på grund av ett allt intensivare reformarbete. Där fanns inga kvinnor med bland arbetsmarknadens parter, när reformpolitiken skulle förankras.

Genussystemets logiker fick stor genomslagskraft på den politiska nivån, där både den manliga normen oinskränkt kunde härska och där isärhållandet gav en egen eller mindre plats för de få kvinnor som trots allt var politiker. Kvinnors representation stagnerade på en låg nivå, 7-10 procent. Den svenska, mogna folkhemsdemokratin var således en manlig demokrati, där kvinnors medborgerliga status trots rösträtten och vissa formella politiska rättigheter, de facto ändå gick via mannen. I praktiken rådde en "hushållsdemokrati".

3.3 Jämlikhetskontraktet 1965-1975/80

På tvärs mot det rådande kontraktet hade det både under 1930-, 1940- och 1950-talen funnits andra visioner. Där hade hela tiden hörts en annan röst, oftast knappt urskiljbar, som t.ex. i en utredning från 1951, där man (kätterskt) önskade att "murarna mellan vad som är 'manliga' och 'kvinnliga' sysslor (kunde) rivas och en äkta ansvarsgemenskap träda i stället. En sådan utveckling kan glädjande nog skönjas hos dagens unga familjer, där bägge makarna äro förvärvsarbetande".[21]

Det är mot 1960-talets slut som denna svaga röst plötsligt får oanad styrka. Med början i arga, unga debatter under tidigt 1960-tal förvandlades snabbt det ovan beskrivna kätteriet från 1950-talet till norm. Varför?

De ekonomiskt integrerande krafterna förstärktes – behovet av kvinnors arbetskraft blev ohöljdare. Den demokratiska tankens integrerande effekt kunde också avläsas: i trots av ett starkt segregerat samhälle, där män och kvinnor ansågs ha helt olika uppgifter, hade ett "könslöst" utbildningssystem satts i verket, vilket i denna demografiska situation, –

21. Kyle 1979 s. 176.

1940-talets stora barnkullar – får stor betydelse. Här ser vi effekten av två helt olika logiker som oavsiktligt korsas.

Resultatet blev emellertid att könskonflikten återigen blev en politisk möjlighet. Det var folkpartiet som 1960 drog fram och förvandlade den till en valfråga, uppenbarligen påverkat av partiets kvinnoförbund som året innan både diskuterat diskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden och skisserat en ny utopi: att både man och kvinna borde arbeta halvtid och dela på skötseln av barn.

Det var en utopi som i en något annorlunda form gjordes till arbetarrörelsens. Den viktigaste förändringen innebar emellertid, att förändringar i mannens verklighet inte blev lika uttalade. I det socialdemokratiska studentförbundets och det socialdemokratiska kvinnoförbundets skrift "På lika villkor" tecknas förvisso ett radikalt, "liberalt" kontrakt mellan könen, men det var kvinnornas ställning som sköts i förgrunden: "arbete är allas rättighet och skyldighet. Någon särställning för kvinnan är inte motiverad annat än i samband med havandeskap och barnsbörd. Vården av barnen tillkommer båda föräldrarna.[22]

Den ideologiska marken var således redan uppluckrad när det kanske viktigaste normuttalandet kom 1969, då LO-SAP:s arbetsgrupp för jämlikhetsfrågor gjorde följande principellt viktiga uttalande: "Starka skäl finns således för att göra tvåförsörjarfamiljen normgivande vid planeringen av långsiktiga förändringar inom socialförsäkringen."[23]

Och 1972 lade de socialdemokratiska kvinnorna fram ett framtidsprogram, där denna annorlunda framtid sattes in i kvinnoförbundets ram: i stället för det "hemmafrukontrakt" som styrt under de föregående decennierna, tecknades nu en mellan könen jämlik framtid.

Dessa två viktiga programuttalanden från arbetarrörelsens fackliga, politiska och kvinnopolitiska organisationer kan ses som denna snabba normförändrings höjdpunkt. Här tecknades en ny framtida utopi, en vision av ett jämlikt genuskontrakt, där sex timmars arbetsdag var basen som garanterade en rättvis fördelning mellan man och kvinna såväl av löne- och hemarbete som i politiken. Varje individ skulle tjäna sitt uppehälle. Att vara ekonomiskt oberoende blev en överordnad norm. Barn skulle inte bara vara moderns bekymmer och glädje, utan också faderns. Det liberala, individuella perspektivet ersattes dock av ett generellt, samhälleligt perspektiv, så att det snarare blev samhällets än faderns ansvar som betonades. Därmed blev konflikten åter, den feministiska början till trots, definierad som ett kvinnornas problem. De nya lösningarna på "hennes" problem byggde på att såväl olikhetens som likhetens konflikter förminskades eller togs bort med hjälp av radikala politiska reformer.

22. Karlsson 1990, s. 99 ff; Drangel 1984, s. 388.
23. *Jämlikhet. Första rapporten från SAP-LO:s arbetsgrupp för jämlikhetsfrågor*, Prisma, Borås 1969, s. 102. Se vidare Ylva Waldemarsson, "Kontrakt under förhandling – LO, kvinnorna och makten", i *Kontrakt i kris*.

Den institutionella förändringen lät inte vänta på sig: det 1947 bildade kvinnorådet inom LO blev 1967 LO:s familjeråd, med den explicita målsättningen att verka för jämlikhet mellan könen. 1970 ändrades hemmafruförsäkringen till att bli hemmamakeförsäkring, 1970 ändrades sambeskattning till särbeskattning, 1973 ändrades giftemålsbalken så att fadern fick rätt att ansöka om vårdnaden av barn, 1975 försvann den tidigare mödraförsäkningen, som givit åt alla kvinnor en engångssumma, och ersattes med en föräldraförsäkring, (varom mer nedan) och samma år upplöstes Arbetsmarknadens kvinnonämnd, inrättad 1951. 1976 kom en ändring i föräldrabalken till s.k. gemensam vårdnad.[24]

Vad som är fascinerande i dessa förändringar och namnbyten är onekligen, att trots att problemet de facto åter gavs kvinnorna, så undveks detta stigmatiserande genus. "Kvinna" ersattes av en neutral individ, en make eller en förälder, eller försvinner in i kollektivet "familj". Det var som om själva ordet "kvinna" vore så inpyrt av genussortens låga värde, att man magiskt började undvika själva ordet. Också ord som "kvinnoförbund" och "kvinnopolitik" uppfattades som "fel", tillhörande det gamla orättvisa könstänkandet.

Följaktligen undveks på så sätt den laddade relationen man – kvinna, vilket onekligen ordet "kvinna" i sig inbjuder till, där det står ensamt, i behov av sin komplettering. Den paradox som fanns här: att å ena sidan se och (delvis) erkänna könskonflikten, men å andra sidan helt förneka den, kan bara förstås, om man inser att under denna jämlikhetskontraktets tid var det endast en motsättning som kunde tolereras: den mellan arbete och kapital. Kunde könens konflikt härbärgeras inom denna den legitima konfliktens gränser var det acceptabelt, kunde den inte, fanns den inte. Det var denna ram som också begränsade de rent feministiska organisationernas handlings- och tankefrihet. Det innebar att det bara fanns en lösning på ett problem som uppfattades som avhängigt det kapitalistiska systemet och det var den gamla marxistiska lösningen: att göra kvinnor till "produktiva" medlemmar i samhället genom lönearbetet.

Kvinnors rätt till lönearbete blev därför en samhällelig (eller i vart fall en socialdemokratisk) paroll. Parallellt härmed började daghem att byggas i stor skala, och det genomfördes politiska försök att bryta den könssegregerade arbetsmarknaden genom att uppmuntra kvinnor att ta s.k. mansarbeten.[25]

24. Ida Blom & Anna Tranberg, red., *Nordisk lovoversikt. Viktige lover for kvinner ca 1810-1980*, Nordisk ministerråd, Oslo 1985.
25. För försök att integrera kvinnor i s.k. mansarbeten se "Murar rivs när kvinnor bygger". Nordiska Ministerrådets projekt för att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden. Försöksrapport från brytprojektet nr 17/1989.

Lika viktiga, rentav viktigare, än dessa på sin normativa nivå så radikala reformer, blev dock att kvinnor började bli delaktiga i andra "generella" reformer genom utbildningens könsblindhet och genom kvinnors ökande lönearbete.[26] Dvs. avsett eller inte, ökade kvinnors medborgerliga status genom att deras liv blev mer likt mäns och genom att olikhetens konflikt kunde mildras.

Lösningarna innebar vidare, på en välfärdspolitisk nivå, att det åtskilda hemmet nu blir socialt integrerat i allt fler "funktioner": skolfrukost och lunchätande sker utanför hemmet, (en revolutionerande reform som hjälper till att friställa kvinnor för lönearbete) barnavård och åldrings- och sjukvård blir alltmer institutionaliserad. Det var i denna riktning man sökte lösningar överhuvudtaget: att flytta över alltmer ansvar till "det sociala" (även om förslag om en statlig bordell möttes med kallsinne). Det var här som konfliktbehovet kunde exploateras – i en starkt utbyggd offentlig sektor.[27]

Både de könsspecifika reformerna om abort, liksom de könsneutrala markeringar som gjordes, när kvinnor förvandlades till "föräldrar" eller "tjejer", hade det explicita syftet att närma könen varandra och att bokstavligen bryta sönder det hårt könssegregerade genuskontraktet från föregående period. På en normnivå var det onekligen tal om "lika roller" – men på en pragmatiskt politisk nivå var det bara kvinnors "roll" som man på allvar reformerade. Däremot förkastades varje förslag som gick ut på att begränsa manlig arbetstid, eller tvinga in mannen i hemmet att ta ansvar för barnen. Så t.ex. förkastades förslaget om att pappakvotera en del av den ombildade moderskapspenningen som nu blev föräldraförsäkringen.[28]

De lösningar som de facto genomfördes var onekligen lösningar som gynnade systemets logik, byggda på (heltids) lönearbetets primat. Så transformerades detta maktproblem, könens problematik, till att bli en "social" fråga av välkänt socialdemokratiskt märke: en social orättvisa som skulle byggas bort. På så vis kom könens konflikt, synliggjord i det kvinnliga dilemmat att vara såväl "lika" som "olika", att återigen kunna utnyttjas för den politiska maktens expansion.

En strukturell effekt av dessa mer reformistiska lösningar innebar därför, att den manliga normens primat lades ut som en norm för kvinnors nya arbetsliv. Genom att inte "kunna" lagstifta om en förändring av männens del i kontraktet (utan empiriska undersökningar i botten kan vi bara formulera hypotesen att denna omöjlighet berodde på ett tydligt

26. Mary Ruggie, *The State and Working Women*, Princeton University Press 1984. Se också Mary Ruggie, "Gender, Work, and Social Progress, Some Consequenses of Interest Aggregation in Sweden", i Jane Jensen, Elisabeth Hagen & Ceallaigh Reddy, red., *Feminization of the Labour Force. Paradoxes and Promises*, Polity Press, Cambridge 1988.
27. För utvecklingen av barnomsorgen, se *Offentliga sektorn. Utveckling och nuläge*, statistiska centralbyrån, Stockholm 1990.
28. Gertrud Åström, "Föräldraförsäkring och vårdnadsbidrag: Om förhållandet mellan ideologi och verklighet", *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, nr 2, 1990

manligt motstånd), blev effekten så nästan automatisk, eftersom det kom att handla om att det var kvinnor som skulle "kunna"(som män) och som skulle "få" del av samhället. Trots försöken (framförallt från periodens kvinnliga aktörer) att få konflikten att framstå som båda könens, blev således den reformistiska form i vilket detta skedde, den s.k. könsneutrala (föräldrar i stället för mödrar och fäder t.ex.) en konfliktdöljande form och kom tvärtom att kunna utnyttjas mot kvinnor, för män.

Det som bröts var emellertid den starka isärhållningen mellan privat–publikt. I stället läggs den mycket starka grunden till en ny dikotomi: mellan en manlig och en kvinnlig arbetsmarknad. Det uppfattades vid denna tid inte som något problematiskt. Vid SAP:s kongress 1972 yttrade exempelvis Olof Palme: "Ska man öka sysselsättningen för kvinnorna är det alldeles klart att en stor del av dem kommer att få arbete inom den offentliga sektorn".

Med andra ord: bakom den radikala retoriken, bakom den feministiska problemformuleringen, förde det nya genuskontraktet med sig en omplacering av kvinnor – från hemmet till offentliga sektorn framförallt, så att det alltjämt blir kvinnor som löser "sina egna" problem, även om det nu sker i helt andra former – i lönearbetets värld, bestämd av manliga normer och underkastad manlig kontroll.

De kvinnliga vinsterna var emellertid, liksom i det tidigare husmoderskontraktets inledningsskede, stora. Kvinnors valmöjligheter ökade drastiskt när "valfriheten" togs bort. Frigivningen ur hemmen och den egna lönen, trots att den var liten, ska inte underskattas. "Rummet" vidgades, liksom föreställningarna om hur det kunde vara. Rätten till fri abort som kom 1974, ett resultat av internationell och nationell kvinnorörelse, var en av de viktigaste konkreta förändringarna för kvinnor. Det nya genuskontraktet byggde onekligen på mäns och kvinnors individualitet. Kvinnor lösgjordes ur hushållet och familjen och gavs ekonomiska möjligheter att välja självständighet – trots olikhetens konflikt, dvs. barnen. Ska vi tala i termer av förlust för kvinnokollektivet, innebar de utjämnande likhetsreformer, som sökte dra in fadern i familjen, just förlusten av det absoluta Moderskapet. Det som var periodens vinst – lönearbetet – kunde naturligtvis också uppfattas som en förlust och ett tvång, genom att kvinnor också blev familjeförsörjare.

De manliga vinsterna var motsvarande tvetydiga beroende på vilken normativ kontext som väljs: män var inte längre till varje pris ensamma familjeförsörjare, en förändring som förvisso också kunde uppfattas som en förlust. Genom de könsneutrala familjepolitiska reformerna förstärktes visserligen det legala faderskapet, men det underminerades i praktiken av kvinnors rätt till abort. De manliga förlusterna ska kanske främst förstås som förlust av självklarhet. Framförallt innebar det nya genuskontraktet ett nytt, förstärkt hot om "sammanstötning".

Hemmet kom nu i stället att bli (kunde bli) en förhandlingsarena. För båda kön gällde att jämlikhetskontraktets period, dvs. försöken att skapa en institutionell, politisk och ekonomisk lösning av könens konflikt,

förde med sig att parens intima relation förvandlades till öppet konfliktområde.

3.4 Jämställdhetskontraktet 1975/80 –

Redan vid mitten av 1970-talet hade emellertid det ovan beskrivna jämlikhetskontraktet fått en annan form. Det är inte alldeles enkelt att beskriva den förändring som skett, eftersom den föregående periodens normbild alltjämt är verksamt. Den officiella målsättningen vad gäller könens relation är alltjämt de lika rättigheterna, de lika skyldigheterna och de lika möjligheterna. Anledningen till att begreppet "jämställdhetskontrakt" bättre passar vår tid är emellertid dels att könens relation sedan mitten av 1970-talet går under just det begreppet: jämställdhet, dels att den koppling som fanns under föregående period mellan könens jämlikhet och en allmän social utjämning inte längre är lika markant. Jämställdhetskontraktet har inte samma tydliga karaktär som de ovan beskrivna, framförallt av den anledningen att det ännu är under förhandling.

3.4.1 Den nutida könskonflikten

Tesen har varit, att könens konflikt stegrats under 1900-talet till följd av den integrering som funnits nerlagd som en potent logik i såväl "bas" som "överbyggnad", dvs. inbyggd i det ekonomiska systemets och den demokratiska ideologins expansion. Det sena 1970- och 1980-talet innebar följaktligen att konflikten blev kraftigare och synligare. Konfliktens akuta och expanderande karaktär måste därför förstås utifrån den allt större kvinnliga samhälleligheten, framförallt inom arbetsmarknaden, men också inom andra offentliga områden som politik, utbildning, kulturliv etc. Med andra ord: ju mer kvinnor integreras i "den stora världen" desto mer problem skapar det, på arbetsmarknaden, i politiken, för den politiska kulturen, för välfärdsstatens ekonomi och institutionalisering – och för människors privata liv.[29] Uppenbarligen uppfattas t.o.m. demokratin som hotad, trots att den demokratiska representationen börjar bli mer jämlik.

Problematiken kan ringas in genom att två processer lyfts fram: å ena sidan sker en ständig repellering när kvinnor integreras. Det är en process som följer den enkla formeln: inga kvinnor – ingen segregering; några kvinnor – liten segregering; många kvinnor – stor segregering.[30] Det sker

29. Se också Inga Persson 1990, som utifrån ett ekonomiskt perspektiv påpekar att "For women, the interdependencies between the different processes are probably of special importance. E.g. the outcome of the bargaining in the households about the allocation of time to childcare and other home production can be expected to influence the time that women allocate to market work, to participation in political activities and to participation in interest organizations."
30. Se vidare Gertrud Åström, "En naturlig ordning: Om organisation efter kön" i *Kontrakt i kris*. Se också Drude Dahlerup, red., *Kön sorterar. Könsuppdelningen på arbejdspladsen*, Nordiska Ministerrådet, København 1989, s. 9.

med andra ord en förfining eller sofistikering av segregeringen – t.ex. inom ett integrerat område, inom olika yrkesgrupper. Å andra sidan sker en kvalitativ förändring där kvinnor kommer in. Det handlar om olika processer, vilket bäst kan förstås utifrån den mångtydighet som själva ordet integrera har. Att integrera kan uppenbarligen innebära både att lägga till och att denna tillsats förändrar det den lagts till, dvs. i ordet ligger såväl en kvantitativ betydelse att sammanfoga, addera, tillföra, som en kvalitativ: förändring och omvandling på grund av tillsatsen.[31]

Trots den nya sofistikeringen vad gäller isärhållningens mekaniker har ändå den tidigare starka – fysiska – åtskillnaden mellan en manlig och en kvinnlig värld upphört, så att en jämförelse ständigt är möjlig mellan kvinnliga och manliga livschanser, ekonomisk status, valmöjligheter och rörelsefrihet. Kvinnors liv blir nu värderade med samma måttstock som män, dvs. framför allt pengar. Genom att kvinnor blivit "sociala" finns de också med i beskrivningar över samhället. Kvinnor är nu de facto legitimerade att ställa samhälleliga krav. Detta skapar givetvis ett tätare samhälle, där kvinnor ingår i alltfler sociala situationer, med institutionella konsekvenser. När kvinnor dras in i socialt handlande, blir de dels ett nytt socialt handlande skikt, "kvinnor", dels ingår kvinnor i tidigare socialt handlande skikt – och förändrar dem. Framförallt märks detta inom politiken, där kvinnors deltagande drastiskt ökat: i riksdagen finns nu en 40 procent kvinnlig representation, i regeringen är 8 av 21 statsråd kvinnor, på kommunalpolitisk nivå har kvinnors andel av de ordinarie förtroendeuppdragen ökat från 15 procent 1971 till 32 procent 1989. Kvinnliga ledamöter av kommunalfullmäktige har också ökat, från 14 procent 1971 till 34 procent 1989.[32]

Naturligtvis opererar internsegregeringens mekanismer också inom det politiska området, vilket framförallt innebär att kvinnliga politiker företrädesvis finns samlade kring konsumentpolitik, socialpolitik, kulturpolitik och andra "vårdande" eller "reparerande" politiska områden, medan deras frånvaro är markant vad gäller t.ex. försvarspolitiken. 1989 dominerade kvinnor de kommunala konsumentnämnderna (66 procent), socialnämnderna (54 procent), de sociala distriktsnämnderna (56 procent) och kulturnämnderna (52 procent) medan de däremot utgjorde blott 10 procent i centrala byggnadskommittéer, verksstyrelser, räddningsnämnder och liknande.[33]

31. Se även Anita Göransson, "Innovation och institution. Om receptionen av kvinnohistoria och kön som analytisk kategori" i Sawyer & Göransson, red., 1987 och Carl-Ulric Schierup, "Immigrants and the Nordic Welfare States", maktutredningen, engelsk rapport 21, 1988.
32. Se även kapitel 9 för en kartläggning och diskussion av kvinnornas andel av makteliten.
33. Kommunalt förtroendevalda. Svenska kommunförbundet, 1989 s. 38.

Ändå finns en möjlighet att den ökade "sociala kvinnomassan" bara genom sin tyngd kan komma att verka omvandlande på den manliga normen. En synlig manlig normering av samhällets institutioner uppfattas inte längre som legitim – det gäller framförallt de politiskt skapade institutionerna – den måste försvaras och argumenteras för, vilket bidrar till att höja temperaturen på den nuvarande könskonflikten.[34]

Alltjämt är det kvinnor som definieras som problem och som blir konfliktens bärerskor. Likhetens konflikt är akut och ligger bakom alltfler missnöjesyttringar och strejker inom framförallt den offentliga sektorn – den kvinnliga arbetsplatsen nummer 1. Denna alltmer inflammerade konflikt följs av en förstärkt olikhetens konflikt (dvs. att det bara är kvinnor som föder barn) som blir alltmer påtaglig ju mer integreringen av kvinnor fortskrider. En anledning till att olikhetens konflikt djupnat, är att valmöjligheterna ökat: de allra flesta svenska kvinnor föder barn. Det är en slående kontrast till situationen under första hälften av 1900-talet, då statistiken talar om för oss att ca 25 procent av kvinnorna i fertil ålder "valde" att inte föda barn. Men det är en sak att kunna välja att föda barn, en annan att barnafödandet och omhändertagandet i dag ändå – på ett strukturellt plan – bestraffas, ekonomiskt och karriärmässigt. Olikhetens "situation" färgar alltjämt av sig och bestämmer indirekt andra, tillsynes helt genusfria situationer – också för kvinnor utan barn. Olikhetens problematik kan därför formuleras i en paradox: ju mer framgångsrika likhetsstrategiska reformer varit, desto mer problematisk har olikhetens konflikter blivit.

Både en enkel integrering och en mer omvandlande integrering har således skapat svåra problem; den enkla integreringen genom sin inbyggda otillräcklighet, den omvandlande integreringen genom att i grunden utmana den inbyggda manliga normen.

3.4.2 Könskonfliktens vardagliga ansikte – ett genuskontraktperspektiv

I beskrivningar av människors ordning i samhället utgår man vanligen från mäns relation till andra män, utgående från deras plats i den stora världen, främst på arbetsmarknaden. Det skapar en åskådlig och enhetlig symmetri som bildar bas för våra föreställningar om status och hierarki i samhället. Det är emellertid en symmetri på bekostnad av verkligheten, framförallt av kvinnors verklighet, eftersom kvinnor försvinner in i dessa grupperingar som delar av den manliga klassutrustningen, eller anpassas, som ensamstående och lönearbetande, till detta manliga klassificeringsschema. Detta "intellektuella" underordnande av kvinnor har explicit försvarats utifrån argumentet att kvinnor inte lönearbetat i samma utsträckning som män och därför att man har betraktat och betraktar familjen som den minsta enheten i denna katalogisering av människor. Nu har vi i Sverige över 80 procent

34. Om den kritiska massan, se Drude Dahlerup, "Fra en lille til en stor minoritet. Kvinderepresentationen i nordisk politik", i *Hit men inte längre. Delrapport från utredningen om kvinnorepresentation*, DsA 1986:5.

av kvinnor mellan 16-64 år verksamma ute på arbetsmarknaden. Det gör att den automatiska inordningen av kvinnor under familj och manlig klasstatus blir tydlig och därmed problematisk. Åter blir de egendomligheter som uppstår när kvinnor kommer in i ett av och för män byggt samhälle mycket klart upplysta. Problemet är tudelat: hur ska kvinnors arbeten relateras till den klassificering som bygger på manliga arbeten och hur ska man klassificera familjer, där han och hon utifrån en traditionell klassindelning tillhör olika klasser?[35] Svaren är viktiga, eftersom de ger oss underlag för den grova indelning av människor som vi behöver för att kunna karaktärisera samhället i stort. Har arbetarklassen krympt? Har medelklassen(erna) ökat? Om man använder en normal socioekonomisk indelning får man förvisso den viktiga (och välkända) kunskapen, att kvinnor generellt hamnar längst ner i den sociala hierarkin (se tabell 3.1).

Med stöd av dessa siffror kunde man förvisso instämma i talet om en feminisering av arbetarklassen. Bara mängden kvinnor som fyller kategorien icke facklärda arbetare visar oss detta. Men hopkopplingen med en genomsnittlig helårslön visar dessutom något annat: både som så kallade facklärda arbetare och som lägre tjänstemän, har kvinnor en lön som ligger under eller endast något över vad icke facklärd manlig arbetskraft har i genomsnitt. Går man efter lönens storlek föreligger en systematisk skevhet: kvinnor som är indelade under beteckningen tjänstemän på mellannivå, motsvaras av manliga lägre tjänstemän, liksom att kvinnliga högre tjänstemän ligger på samma lönenivå som manliga tjänstemän på mellannivå. Det är som stode dessa kategoriseringar bara i konstruktionsögonblicket jämt bredvid varandra – sedan halkar kvinnoarbetena ett trappsteg tillbaka, som i "Lustiga husets" trappa.

Vad är det då som förenar en icke facklärd kvinnlig arbetare med en icke facklärd manlig arbetare? Vad är den minsta gemensamma nämnaren – om det inte är lönen?[36] Knappast kan det vara arbetets innehåll, vilket framgår av att t.ex. skogsarbetare och vårdbiträden placeras in under rubriken icke facklärda arbetare; elektriker och barnskötare utgör exempel på facklärda arbetare, kontorister och förmän på s.k. lägre tjänstemän och sjuksköterskor och ingenjörer på tjänstemän på s.k. mellannivå.

35. Diskussion om kön och klass håller på att bli en av sociologins klassiska diskussioner se här ett exempel, John H. Goldthorpe, "Women and Class Analysis: In Defence of the Conventional View", i *Sociology*, 17, 1983, s. 465-488, Michelle Stanworth, "Women and Class Analysis: A Replay to John Goldthorpe", *Sociology*, 18, 1984. I Sverige har Göran Therborn diskuterat problemet i *Klasstrukturen i Sverige 1930-1980: Arbete, kapital, stat och patriarkat*, Zenit, Lund 1981. Se även Robert Eriksson och Karin Widerberg, "Vardagslivets strukturering – klass och kön" i Ulf Himmelstrand & Görans Svensson, red., *Sverige: vardag och struktur. Sociologer beskriver det svenska samhället*, Norstedts, Stockholm 1988, se vidare diskussionen i Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg, *Medborgarnas makt*, Carlssons, Stockholm 1989, s. 164 ff (varav särskilt s. 172 ff).
36. Det är inte heller arbetstiden, eftersom konstruktionen inte speglar den verklighet som är kvinnors, dvs. deltiden.

Tabell 3.1 Kvinnor och män: yrke och lön

	Kvinnor		Män	
	Antal	Lön	Antal	Lön
Ej facklärda arbetare	709 000	88 300	598 000	101 700
Facklärda arbetare	133 000	90 700	515 000	107 000
Lägre tjänstemän	430 000	103 200	212 000	114 300
Tjänstemän i mellanställning	229 000	114 600	348 000	139 900
Högre tjänstemän	104 000	147 500	268 000	190 000

Medellön, heltidsarbetande 1981.
Källa: Joachim Vogel, *Det svenska klassamhället, Levnadsförhållandena 1975-1985*, statistiska centralbyrån, Stockholm 1987, s. 261, heltids/helårslönerna i genomsnitt se *Ojämlikheten i Sverige*, s. 329.

Den minsta gemensamma nämnaren är längtan efter att eliminera den oordning som uppstått med det kvinnliga lönearbetets expansion. Det är kanske framförallt ett omedvetet försök att rädda just en "arbetarklass" från att utplånas, ty vad som sker när en traditionell klassificering tillämpas på kvinnor är att det t.ex. konstrueras en likhet mellan manliga och kvinnliga låginkomsttagare, när det i verkligheten rör sig om både signifikanta löneskillnader inom grupperna och om helt olika slag av arbete.

Det finns en annan gemensam nämnare och det är att denna klassificering skymmer den likhet som finns mellan olika slags kvinnoarbeten även om det utförs på olika arbetsmarknader och indelas som icke facklärt, facklärt eller lägre mellanskikt. Det är ett arbete som består i att tjäna, stödja, plocka fram, förbereda, ställa samman, om materialet än är saker, papper eller rent av människor. Kvinnor arbetar de facto under sina särskilda villkor: som hjälpande, tjänande, med mindre möjligheter, i arbeten utan utvecklingsmöjligheter.

Det finns med andra ord en mycket tydlig motsättning mellan manligt och kvinnligt lönearbete, som denna integrerande klasssificering döljer. Det är en motsättning med många dimensioner. 2 av 3 anställda inom offentlig sektor är kvinnor, medan förhållandet på inom den privata sektorn är den motsatta, 2 av 3 anställda är där män.[37] Detta i sin tur avspeglas i den fackliga organiseringen av män och kvinnor, där LO håller på att omvandlas till en kvinnoorganisation. Där börjar man allt-

37. *Kvinno- och mansvärlden 1986*. Denna tredjedel kvinnor inom privata sektorn har i regel handels- och kontorsyrken.

mer söka organisera låginkomstgrupperna inom TCO – dvs. kvinnor, medan vissa grupper av LO-männen försvinner över till TCO i takt med att deras arbeten blir/anses bli alltmer "tjänstemannamässiga".[38]

Den manliga klassnormeringen innebär också, att den klassiska konflikten på arbetsmarknaden mellan arbete och kapital, tenderar att övertas som mönster också för de konflikter som uppstår på de typiska kvinnligt dominerade arbetsplatserna, med sin helt annorlunda konflikt mellan arbete – stat/kommun/landsting. Det är en konflikt som uppenbarligen kräver andra stridsformer än de traditionella, men där detta manliga raster hindrar en utveckling av alternativa strategier.

Inordningen av kvinnor i manliga klassificeringar skapar således en fiktion av likhet, där i själva verket olikhet råder, dvs. mellan kön och en fiktion av olikhet där likhet råder, dvs. mellan stora grupper av kvinnliga arbeten, t.ex. som underordnade inom service- och informationsyrkena.

Ett sätt att ta fasta på och teoretisera kring de olika villkor som män och kvinnor har och som får betydelse för deras platser på arbetsmarknaden, är att återvända till begreppet genuskontrakt, men nu i första hand på en individnivå. Också här handlar det om att se bakom harmoniska klassbilder, där man och kvinna t.ex. ses sträva tillsammans under samma ok. Det är en bild som döljer att man och kvinna utgör varandras möjligheter och hinder och att könen har olika uppgifter i klassformerandets process.[39] Ett tänkande i termer av genuskontrakt löser förvisso inte klassificeringsfrågorna ovan; det vrider snarare uppmärksamheten åt ett annat håll.

Uppfattningarna om vad män och kvinnor "är", är olika i olika klasser. Om man ser på klass som ett miniatyrsamfund, så måste genusförståelsen där vara lika fundamental som i alla samfund: meningsbärande, ekonomiskt avhängigt men också ekonomiskt strukturerande, socialt ordnande.

Det är emellertid inte fråga om statiska genusklasskulturer. Tvärtom kan vi se, att vad som karaktäriserade den svenska arbetarklassens genusideal under 1800-talet, främst byggde på ett övertagande av lantarbetar-

38. Om LO och kvinnorna, se Waldemarsson 1990. Se vidare Tommy Nilsson, *Arbetare eller tjänsteman? Ny teknik och fackliga gränsdragningsproblem i svensk verkstadsindustri*, Arkiv/Studentlitteratur, Lund 1988.
39. Hanne Haavind, "Förändringar i förhållandet mellan kvinnor och män", *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, nr 3 1985, se också Gerd Lindgren, för hennes kritik av Medborgarnas makt i artikeln "I broderskapets skugga", *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, nr 3-4 1990, där hon utvecklar ett resonemang om nödvändigheten med denna hopkoppling i genuskontrakttermer.

befolkningens föreställningar om manligt och kvinnligt, där den kvinnliga arbetsförmågan ingick som ett viktigt attribut i deras värdering av "femininum". Inom den s.k. borgerligheten var det då helt andra förment kvinnliga egenskaper som formade borgerlighetens självförståelse – och bidrog till dess ekonomiska utbredning. Och vi ser, att vad som skedde under 1900-talets modernisering var en rockad: inom arbetarklassen skapades en genusföreställning om mannen–försörjaren och kvinnan–hustrun som i mycket var en reaktion mot det föregående slitet och en imitation av den äldre medelklassens genuspraktik. Inom de nya mellanskikten däremot, ingick den friare kvinnligheten som tilläts större expansion, bland de kriterier som var mest fundamentalt klasskiljande.[40]

Vad som nu verkar ske är att nya "klasser" är under uppbyggnad, där kvinnors del i bygget är oklar, suddig, irriterande. Det är framförallt här som besvären blir tydliga och familjens interna maktstruktur börjar synas, när enheten familj ska definieras i klasstermer.[41]

Vi skulle kunna säga att kvinnor generellt ordnar sina liv i enlighet med ett stereotypt genuskontrakts oskrivna lagar – där den generelle mannens symbios och förankring med det "stora" livet alltjämt slår igenom och förskaffar honom en rad självklara rättigheter och henne mer arbete, eftersom kvinnor alltjämt ses som hemmets (dvs. matlagandets, tvättandets, barnafostrandets) främsta företräderskor. Det är onekligen utifrån föreställningen om generaliteten i detta schablonkontrakt som kvinnor i allmänhet riskerar att behandlas som icke seriösa "ute-människor".

Detta generella resonemang kan vi bygga under med statistik. Vad vi då ser är att kvinnors arbetstid på marknaden har ökat – samtidigt som man kan iaktta en liten minskning av mäns marknadsarbete. Detta ökade kvinnliga marknadsarbete har emellertid inte förändrat kvinnors hemarbete i större utsträckning, eller inneburit att män ökat sin andel av det obetalda arbetet. Slutsatsen på denna aggregerade nivå är således att kvinnor arbetar mer än män. Framförallt är det i kategorin "samboende

40. Se t.ex. Ella Johansson, "Beautiful Men, Fine Women and Good Workpeople: Gender and Skill in Northern Sweden 1850-1950", *Gender & History*, 1, 1989; Leonore Davidoff & Cathrine Hall, *Family Fortunes: Men and Women of the English Middle Class 1780-1850*, Hutchinson, London 1988, se särskilt s. 149-192; Yvonne Hirdman, "Den socialistiska hemmafrun" i Brita Åkerman, red., *Vi kan vi behövs! Kvinnorna går samman i egna organisationer*, Akademilitteratur, Borås 1983. Se även Christina Carlsson, *Kvinnosyn och kvinnopolitik. En studie av svensk socialdemokrati 1880-1910*, Arkiv, Lund 1986.
41. Se se vidare Petersson, Westholm & Blomberg 1989, s. 172 ff för en diskussion av problemet.

med barn 0-18 år" som det kvinnliga merarbetet på i genomsnitt 10 timmar i veckan finns.[42]

Anledningen är den välkända: det är alltjämt kvinnorna som tar ansvaret för barnen (och därmed också hemmet). Det avläses enklast i det faktum att kvinnor till 94 procent tar ut föräldraförsäkringen, jämfört med männens uttag som ligger, konstant, mellan 6-7 procent.[43] Men också för barn i högre åldrar är det mamma som har huvudansvar; det är ett ansvar som ändrat form, blivit mer tidskrävande: barn lämnas inte längre ensamma under stora delar av dagen, interaktionen mellan hem och skola har fått en institutionell design i form av klassmammor och klasspappor och regelbundet återkommande föräldrasamtal.[44] Det är vidare kvinnor som sköter om gamla föräldrar, handikappade barn, sjuka släktingar.[45]

Kombinationen av dessa data utgör många kvinnors vardagsliv. Det visar, att kvinnor i stor utsträckning följer två sociala imperativ: de lönearbetar och de föder och tar hand om barn. Denna kvinnliga skötsamhet som statistiken berättar om, innebär att kvinnor på något sätt kombinerar dessa ofta motstridiga krav. Den vanliga kombinationen för kvinnor med småbarn är att deltidsarbeta. Det svenska normalparet med barn utgörs av den heltidsarbetande mannen och den deltidsarbetande kvinnan.

Denna miljonhövdade lösning visar först och främst på en sak: dessa kvinnor prioriterar inte arbetet före hemmet. Det ska emellertid inte förstås som om de däremot prioriterar hemmet före arbetet. Det går förvisso att tolka i en mer emancipatorisk riktning, att denna lösning är den enda rimliga om man, dvs. kvinnor, verkligen vill arbeta och ha hem och familj. Deltidsarbetet kunde ses som en jämställdhetspraktik på reformistisk grund, där det är kvinnorna själva som får stå för jämställdheten till största delen. Det är ett bejakande av den ideologiska normen om jämställdhet, som kvinnor själva kan klara utan att behöva råka i alltför svåra förhandlingar med sina män.

På ett mentalitetsplan lever jämlikhetskontraktets normativa föreställningar sitt eget liv, vilket kunde styrka hypotesen att deltidslösningen kan tolkas "emancipatoriskt" och inte "eftersläpande". Vidgar vi perspektivet ser vi dessutom att deltidslösningen de facto är den enda lösning att välja för många kvinnor, eftersom det på många platser inte finns annat än

42. Jonung & Persson 1990; Nyberg 1989, s 238 f. Se även kapitel 7.
43. Åström 1990.
44. *Medborgarundersökningen. Råtabeller.* Maktutredningen 1989, s. 48-50, se vidare den s.k. resvaneundersökningen från 1984, som visade att 74 procent av resorna till och från dagis gjordes av kvinnorna, *Kvinno och mansvärlden*, 1986, s. 148.
45. Här har det skett en minskning av antalet avlönade anhöriga inom sociala hemhjälpen, nota bene från 19 000 1972 till knappt 6 000 år 1986. En ökning har dock inletts igen, se *Offentliga sektorn*, s. 116.

deltidsarbete att få. Många kvinnoarbeten är för övrigt av den arten att de gör sådana val rimliga.

Deltidslösningen innebär att kvinnor blir ekonomiskt beroende av enskilda män, alldeles oavsett kvinnors olika utbildning och sociokulturella bakgrund. Går vi däremot ner i det som skiljer kvinnor från varann, vet vi att en skiljelinje går mellan de s.k. LO-kvinnorna som inte utnyttjar den samhälleliga barnomsorgen lika mycket som kvinnor med högre utbildning och s.k. tjänstemannaarbeten;[46] vi vet vidare att många kvinnor som får barn väljer att sluta i yrken som ställer vissa krav som kan leda till konflikter hemma, och i stället övergår till kravlösa låglöneyrken. Till den bilden hör också att det är de s.k. LO-kvinnorna med små barn från 0-7 år, som till nära 40 procent arbetar kväll eller natt, skiftarbete eller s.k. turlistetid – en siffra att jämföra med att drygt 20 procent av LO-männen arbetar skift och endast 2 procent av de s.k. SACO/SR kvinnorna.[47]

Nog av: kvinnor med låglönearbeten följer de sociala imperativens krav med lösningar som är förankrade i den föregående periodens husmoderskontrakt, dvs. lösningar, där de själva systematiskt kommer i andra hand, men också lösningar som prioriterar beroendet av en man framför beroendet av samhälle/stat.

Kvinnor som arbetar heltid återfinns framförallt inom det diffusa konglomerat av människor som kallas antingen socialgrupp 2, eller s.k. högre tjänstemannagrupper. Det hushåll, som bäst motsvarar periodens (explicita) jämställdhetsnorm, är därför s.k. högre tjänstemannahushåll, där har ökningen mot två heltidsarbetande makar varit mest markant. Det är också här som man kan ta för sig av den samhälleliga hjälpen med barnomsorgen – eller negativt uttryckt – som man är mest beroende av sociala lösningar.

Vad som är synligt idag är således att inom de grupper, som vi kan kalla medelklasserna, utmärks dess avgränsning i förhållande till arbetarklassen också av parens annorlunda, mer jämställda men också diffusare genuskontrakt. Det är också här som en grogrund till förändring kan finnas. Kvinnor med högre utbildning har svårare att acceptera lösningar där mannens intressen automatiskt sätts före, framförallt kanske för att de har arbeten där deltid inte är lika institutionaliserat, men också för att de är införstådda med en annan genusordning.[48]

46. *Offentliga sektorn*, 1990, s.131.
47. *LO-medlemmar i välfärden*. Rapport 5, 1983, se också "Arbetarkvinnorna längst ned på klasstrappan", stencil, LO:s pressinformation 1988.
48. *Heta siffror, kalla fakta*, 1986, s. 13-16, jfr också Margot Bengtsson "Identifikation, kön och klass", *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, nr 1 1985, s. 35-47, där detta bekräftas utifrån ett annat angreppssätt. Så var t.ex. antalet heltidsanställda kvinnor inom offentlig sektor 1985 i yrken som byråchef, avdelningsdirektör, rektor, lärare, läkare och undersköterskor, se *Kvinno- och mansvärlden*, 1986 s. 127.

Detta kan också avläsas på en aggregerad nivå, i kvinnornas uttag av föräldraförsäkring. Generellt tar således 94 procent av de kvinnor som föder barn och är berättigade till denna försäkring ut den, men därefter varierar uttaget kraftigt. För en kvinna med hög lön och ett intressant arbete kan föräldraförsäkringen vara en tillgång och en "utpressningsmöjlighet" som kan ge henne valfrihet. Hennes förhandlingsposition gentemot den andra föräldern, fadern, är stark. Det ser vi i statistiken, där män till kvinnor med högre utbildning tar ut längre föräldraledighet, än män till lågutbildade kvinnor. De senare utnyttjar däremot föräldraförsäkringen maximalt.[49]

Denna nya specifika kvinnliga klasskiktning uppmärksammas särskilt av Gerd Lindgren i en studie från en kvinnodominerad arbetsplats:

> "Mina iakttagelser tyder på att homogeniteten i kontrakten kan vara större bland arbetarklasskvinnor än i mellanskiktet. Samtidigt verkar arbetarkvinnornas kontrakt vara närmare standardkontraktets, dvs. arbetsdelningen mellan könen är av klassisk form och kvinnans verksamheter är klart underordnade mannens. I mellanskiktet verkar det råda större variation, somliga kvinnor har jämställda erfarenheter och andra lever under mycket traditionella omständigheter. Mellanskiktskvinnorna tycks dessutom vara mer otillfredsställda med sina kontrakt."[50]

Den nya kvinnoordningen i det "stora livet" skulle kunna definieras utifrån *de olika beroenden* som kvinnor har: där kvinnor med dålig plats på arbetsmarknaden står förhållandevis fria från det "sociala" men intimt beroende av enskilda män, medan kvinnor med bra positioner på arbetsmarknaden står förhållandevis fria gentemot enskilda män men mer beroende av samhällets lösningar.

Kvinnor med sämre personliga kontrakt har följaktligen större intresse av att hävda en traditionell genusordning än kvinnor med bättre personliga kontrakt. Och det är en djupgående skiktning som förstärks av att utbildade och på arbetsmarknaden fast förankrade kvinnor med heltidsarbeten, också hamnar i en mer sårbar position visavi det sociala genuskontraktet, dvs. relationer mellan män och kvinnor på arbetsplatserna.[51]

Vi ser att inställningen till män som möjlighet och hinder är olika för olika kvinnogrupper. Kanske kunde man säga att för de kvinnor, som är längst ner i hierarkin, är det mannen som möjlighet som måste utgöra bas och mål för deras strategi, medan det för de kvinnor som befinner sig högre upp i hierarkin, alltmer involverade med det "sociala", är det

49. Åström 1990.
50. Lindgren 1989.
51. Den ordningen härmar genuskontraktet hemma, se t.ex. Haavind 1985 "Inte bara arbetsdelningen, utan också samarbetsformerna mellan könen hämtar sina modeller från familjelivet. Välkända och idealiserade par är t.ex. läkare och sjuksköterska, chef och sekreterare, flygvärdinna och passagerare. Men också i yrken där kvinnor och män är på samma nivå, leder deras förbindelse dem i könskomplementär riktning."

mannen som hinder som formar deras handlingar, trots att det "objektivt" sett skulle verka vara tvärtom.

Kvinnor som möjlighet och hinder för män har vi talat mindre om, trots att det är kvinnor, som onekligen möjliggör barnafädernas förvärvsarbete på heltid. Kvinnor som kräver delat ansvar för de gemensamma barnen kan däremot uppfattas som direkta hinder och mycket pekar på, att karriärinriktade män i det privata näringslivet inte väljer "parallella" kvinnor, dvs. med likvärdig utbildning och ambitioner. Tvärtom synes en icke förvärvsarbetande hustru med låg utbildning vara att föredra.

Jämställdhetskontraktets vardagspraktik verkar med andra ord konfliktfyllt och motsägelsefullt och det är till och med svårt att bestämma, vilka vinsterna hittills varit för män och kvinnor. Det finns, vilket framgår av empirin ovan, vissa data som tyder på att det är män som mest vunnit på de senaste årens utveckling, samtidigt som de sociala imperativens krav ökat kvinnors börda.

Här har antytts hur de personliga lösningarna på den växande genuskonflikten kan se ut och hur dessa skapar nya sociala skiktningar. Det är nu dags att återvända till en politisk nivå och ställa frågan: hur ser den nutida samhälleliga lösningen av denna växande genuskonflikt ut och vad kan den innebära för kvinnors och mäns såväl sociala som privata beroende av varandra?

3.4.3 Lösningarna och morgondagens genussystem

Välfärdsstatens utbyggnad har onekligen till stor del berott av det aktiva (om än implicita, omedvetna) försöket att bygga bort könens konflikt. Expansion – utvidgning, har varit själva essensen i dessa lösningar, vare sig det varit en expansion av politik för/i hemmen till att bli en expansion av hemmet. Det har varit en mycket påtaglig expansion av politik och institutioner: synligast i den största offentliga sektorn i världen.

Vad som nu utmärker periodens normativa jämställdhetskontrakt på en politisk och institutionell nivå, är retorisk konsensus kring jämställdhet som mål: könens lika möjligheter, skyldigheter och rättigheter. Däremot råder djup splittring kring den föregående periodens medel – dvs. denna kostsamma, konkreta expansion. Det utmärkande nu är att utvidgning som metod inte längre är politiskt opportunt och följaktligen svårligen får ekonomisk sanktion. Påbyggnad, utbyggnad eller utvidgning inom den offentliga sektorn framställs tvärtom som ekonomiskt (och politiskt) omöjligt och vi ser i stället försök att skära i bidrag och verksamheter. Särskilt från höger kommer nu nya energiska attacker mot den föregående konfliktlösningens expansion, och man kräver en återgång till en gammal patriarkal familjeordning.[52]

52. T.ex. Gösta Bohman, "Att begränsa offentlig makt" i *Vad kan medborgaren göra?*, Timbro, Stockholm 1987 särskilt s. 37. Se vidare ibid, uppsatsen "Den svenska debatten om frihetsfrågor och rättighetsskydd".

Ty det är förvisso inte bara en ekonomisk kris. Den kan kanske framförallt definieras som en s.k. legitimitetskris: utan tillit underifrån är det slut på solidariska välfärdsreformer. Det som ger denna legitimitetskris dess skärpa, är att genusordningen bakom börjar synas. Det som skapar svårigheter är att de reformer som krävs mer ensidigt kommer att gynna kvinnokollektivet – även om man inte ruckade på den manliga positionen, med hjälp av lagstiftning etc. Men det skulle kosta. Det blir en legitimitetskris därför att det måste ske en omfördelning av resurser från män till kvinnor – något som förvisso blir omöjligt, med tanke på den reaktion som redan finns mot existerande kostnader (som mest gynnar kvinnor).

Den föregående periodens politiska lösningar, som med viss nödvändighet måste utgå ifrån verkligheten som den strukturerats enligt en manlig normering, hade i sig en inbyggd motsättning som nu kommer fram. Ty det var en lösning som verkade tillfredsställande, om man utgick ifrån att kvinnor i praktiken aldrig skulle kräva verklig social och ekonomisk rättvisa, men som samtidigt gav incitament till just sådana krav. Med andra ord: ju mer lyckade dessa lösningar och dess normerande kraft har varit, desto sämre kommer de att fungera i fortsättningen.

Vad som fattas i dag är således den framgångsrika formel, som definierade problemet på ett sådant sätt att det tillät politikerna att göra en politisk lösning som gynnade systemet, dolde konflikten, inte hotade den manliga positionen utan tvärtom gav både män och kvinnor initialvinster.

Konflikten tycks inte längre lika fylld av möjligheter, mer av hot. Den expansionslösning som hittills gynnat alla parter stöter mot ett tak. Samtidigt är konflikten mer uttalad, mer synlig än någonsin tidigare. Vad som sker är svårtolkat. Troligen kommer konflikten trots allt att verka utvidgande – om taket tar emot sväller den ut genom fönstret – måhända utan den medvetna politiska styrning som vi sett ovan. Liksom tidigare kommer konflikten att behöva desarmeras. Det betyder framförallt att den måste formuleras om – och vi kan se att det finns vissa "förutsättningar" för en ny formulering: kan inte segregeringen upphöra måste den göras legitim. Vad som är av största betydelse för båda dessa rörelser är, att det finns en ram, ett institutionellt "väsende" (jfr kapitel 5) där konflikten nu härbärgeras – jämställdhetens.

3.4.4 Jämställdhetsväsendet[53]

Ordet

Förr användes ord som jämlik, jämställd, likställd ungefär parallellt. Under 1975, det internationella kvinnoåret proklamerat av FN, blev ordet jämställdhet alltmer institutionaliserat. Det fanns uppenbarligen ett direkt

53. Faktauppgifterna nedan om jämställdhetsväsendet baseras på Ylva Waldemarssons kommande rapport i maktutredningen. Se vidare Brita Lövgren, "Kvinnors livssituation. En inventering av myndigheters och organisationers kartläggningar", maktutredningen, rapport 7, 1986.

politiskt behov av en särskild kategorisering för denna könens egenartade relation, vilket gjorde att ordet jämställdhet snabbt slog ut de andra synonymerna. Detta behov visar emellertid också på, att det gamla rättviseordet, "jämlikheten" helst skulle reserveras för den stora och erkända konflikten mellan klass och kapital.

Därtill kom att ordet jämställd har en särskild möjlighet, som ordet jämlik inte har: där jämlik onekligen handlar om likar, antyder jämställd att det kan handla om att ställa två (olika) sorter jämt bredvid varandra. Med andra ord fanns här en inbyggd möjlighet att utveckla jämställdhet till att beteckna det konfliktundvikande, genussystemsanpassade komplementära mellan könen.

Väsendet

Vad konkret "är" då jämställdhet? "Jämställdhet" uppträder i många skepnader. Det finns som ett socialt normsystem, som först, i enlighet med den svenska modellens traditioner, uppträdde på arbetsmarknaden. Det första avtalet mellan SAF och LO slöts 1977, föregånget av 1976 års statliga förordning om jämställdhet inom den statliga sektorn. Därefter, i strid med arbetarrörelsens önskningar, genomdrev den borgerliga regeringen en jämställdhetslag 1979.

Normsystemet, både i dess legala och dess fackliga form, har i sin tur fött ett helt nytt politiskt fält: efter jämställdhetslagens antagande, har det skapats alltfler formella fora för jämställdhetsarbete, och utflödet av utredningar och statistik har bara ökat. I dag finns "jämställdhet" inplanterad i i stort sett alla offentliga former av samhälls- och arbetsliv. Nu utformas normen i 1988 års antagna proposition "Jämställdhetspolitiken inför 1990-talet". Ansvarig är biträdande civilministern, som också är jämställdhetsminister. Hanteringen av jämställdheten har flyttats från arbetsmarknadsdepartemetet till civildepartementet, där en jämställdhetsenhet har till uppgift att handlägga och bevaka dessa frågor. Även om jämställdhetsarbetets status på arbetsmarknadsdepartementet kan sägas ha varit mindre skrymtande, finns i denna överflyttning en möjlighet till ytterligare sidoordning. Till jämställdhetsenheten är en rad delvis självständiga organ knutna. Där finns t.ex. det s.k. jämställdhetsrådet, en korporativ institution med 26 representanter från riksdagspartierna, kvinnoförbunden, arbetsmarknadens parter, kvinnoorganisationer och folkrörelser.

Ett exempel på utvecklingen kan LO och den institutionaliserade könskonflikten utgöra: 1947 bildades det s.k. kvinnorådet. Tjugo år senare, 1967, ombildades det till LO:s råd för familjefrågor (och ledamöterna skulle nu bestå av såväl män som kvinnor). 1983 ombildades rådet igen, nu till ett Familjepolitiskt utskott, som sorterade under det Socialpolitiska rådet. 1990 varslas om en ny omorganisering. Rådet ska nu bli ett Jämställdhetsråd, med ledamöter från 8 fackförbund.

Denna snabbt institutionaliserade norm skapar oundvikligt jämställdhet som en – obligatorisk – politisk och facklig programpunkt, under

vilken man kan stoppa in allt möjligt, men finnas måste den.[54] Alla statliga myndigheter måste t.ex. upprätta en jämställdhetsplan, med såväl lång- som kortsiktiga jämställdhetsmål och hur man tänker sig att dessa ska uppnås.

Denna programpunkt har givit ett nytt innehåll åt de politiska partiernas kvinnoförbund, som mer eller mindre frivilligt fått acceptera denna benämning och den stereotypa normering som går under namnet jämställdhet. "Jämställdhet" har också blivit ett nytt forskningsområde, under vissa år starkt prioriterat.

Den beredvillighet varmed detta nya väsende skapades, visar oss tydligt den svenska modellens handlingsrationalitet: att avväpna och använda konflikter till att skapa nya politikområden, områden vilka förvisso får stöd och entusiasm underifrån. En konsekvens av denna normering och styrning ovanifrån är emellertid att de kvinnliga emancipationssträvandena formuleras i termer av jämställdhet, vilket indirekt styr själva strategin.

Denna eventuella motsättning får sin speciella essens av att det är kvinnor som befolkar jämställdhetsväsendet och det är kvinnor som formulerar jämställdhetens innehåll. I den 1987 grundade "Jämställdhetsarbetarnas förening", hade man i december 1989 528 medlemmar varav 455, dvs. 86 procent var kvinnor.

Talandet

Konflikten har således fått sitt namn, sina institutioner och – inte minst – bärs till allra största delen av kvinnor. Den kvinnliga problemformuleringen parad med ett politiskt undvikande av konflikten på grund av dess "omöjlighet", gör emellertid att lösningarna får en egenartad retorisk slagsida. Det skapas en ordarena där könskonflikten talas ut i stället för att ageras ut. Ett pregnant exempel är den vikt man lägger (tvingas lägga) vid attitydförändring i stället för t.ex. kvotering. Det är en talandets lösning. Men talandets lösning är inte en oskyldig lösning: talandet är i sig en handling,[55] (som bland annat skapar utrymme för något) och den svenska ideologin kräver, att har man sagt A får man göra B.

I detta tal finns emellertid en stark tendens att uppehålla sig vid olikhetens konflikt och det kan vara skäl att dröja inför denna trend, eftersom den håller på att forma morgondagens politiska lösningar och lägga grunden för en modernare genusordning. Dess förutsättningar finns på olika nivåer:

1. Vi kan förankra olikhetens trend i den institutionella ordning, som jämställdhetspolitiken för med sig, ty dess logik tvingar fram en könens

54. Även en organisation som HARO, De hemarbetandes riksorganisation som explicit vill ha en återgång till ett "husmoderskontrakt", kräver "jämställdhet" = ökad självständighet för en patriarkal familj gentemot sociala institutioner.
55. Barbara Czarniawska-Joerges, *Att handla med ord: Om organisatoriskt prat, organisatorisk styrning och företagsledningskonsultering*, Carlssons, Stockholm 1988.

parallellitet, som snabbt förankras i institutionella ramar (t.ex. mansjourer) vilket i sin tur driver logiken i en särartsriktning osv.

Denna särartisering av könens konflikt kan också ses som en följd av den ökade kvinnliga integreringen. I och med att kvinnor, som kvinnor, dvs. representerande "kvinnors intressen" börjar ingå i samhällets institutionella liv, t.ex. i den s.k. korporativa kanalen, tvingas en särart fram, eftersom den korporativa kanalens legitimitet bygger på att "särintressena" är representerade.

2. Genom att betona olikhetens konflikt skjuter man undan likhetens konflikt med dess implicita, "omöjliga", radikalt omfördelande lösningar.

3. På grund av den djupa könskrisen finns det en marknad för förklaringar och nya genusordningar överallt i samhället, på olika nivåer, inte minst mellan man och kvinna, där det råder djup osäkerhet om vad som är skäligt i en könens relation. Tydligare än på 100 år ser vi nu aktiva försök att skapa nya genuskontrakt, nya genusföreställningar; att åter bestämma män och kvinnor och markera deras respektive område, arbetsuppgifter och "egenskaper".

4. Denna marknad kräver det aparta, det särskiljande. Vi kan se detta krav som en reaktion – en "mättnadsprocess" – på den föregående periodens motsatta upphetsning över könens fundamentala likhet.

5. Detta behov exploateras av medieinstitutionerna, där olikhetens trend motsvaras av mediernas egen logik (mediedramaturgin som arbetar med motsatser, svart–vitt, förenkling etc.).

Vi ser därmed att talandets lösning långt ifrån att vara en oskyldig, i betydelsen ofarlig, icke-handlande, lösning, skapar en ny legitimation för en modern könssegregering som ordnar människor i de olika sorterna "han" och "hon". Den passar också väl samman med den ökande tolerans vi börjar ha för ökad ojämlikhet, dvs. för "pluralism", "mångfald", "differentiering" och just "särart". Jämställdhetens särartstrend kan med andra ord komma att dölja den alltmer ökade ojämlikhet som finns inom det s.k. kvinnokollektivet, i och med att vi får mer eller mindre formaliserade genusinstitutioner som förhandlar om "mäns" och "kvinnors" "intressen". Vi ser också hur denna retoriska slagsida med betoning på det genusolika, i praktiken förstärker de icke tvingande s.k. jämställdhetsreformerna att få direkt motsatta verkningar. Genom att jämställdhet i stor utsträckning kommit att bli synonymt med "det där med kvinnor", innebär det att dessa reformer ur jämställdhetsaspekt är dubbeltydiga, eftersom de i själva verket är ägnade att lösa "olikhetens" problem inom kvinnokollektivets ram. I analysen av föräldraförsäkringens normativa och konstruktiva nivåer, kan vi också bättre karaktärisera periodens jämställdhetskontrakt – den samhälleligt normerande ordningen av könen.

Jämställdheten och olikhetens konflikt[56]

Denna reform från 1970-talets dagar, hade en uttalad jämlikhetsnorm: att män och kvinnor skulle dela föräldraskapet och att kvinnor skulle uppmuntras i sitt val av lönearbete. Det innebar att föräldraförsäkringen kopplades till kvinnors förvärvsarbete (man fick ersättning för frånvaro på grund av barnsbörd på samma sätt som för sjukdom). Det innebar vidare att män också skulle kunna ta föräldraledigt om de ville. 1974 omfattade föräldraförsäkringen sex månader och reformskaparna skrev uttryckligen att tiden inte borde sträckas ut längre "med hänsyn till att den inte får inverka negativt på kvinnors ställning på arbetsmarknaden."

Därefter byggdes föräldraförsäkringen ut, för att nu (juli 1990) omfatta 15 månader. Nytt var också möjligheten för förälder att få tillfällig föräldrapenning vid vård av sjukt barn. År 1974 kunde man få betalt för 10 dagars bortvaro för sjukt barn upp till 10 år. 1990 är det 120 dagar per barn, tills dess barnet fyllt 16 år.

Resultaten av denna omfattande och kostsamma reform har blivit, vilket redan framgått, att det är kvinnor som tar ut föräldraförsäkringen till 94 procent och män till 6-7 procent och att spädbarnsavdelningarna på daghemmen troligen kommer att försvinna. En ny norm har med andra ord påbjudits, som så att säga ligger tyst, bakom den explicita jämställdhetsnormen. Den tysta normen innebär att "föräldrar", dvs. kvinnor/mödrar (eftersom det manliga föräldraskapet alltjämt är "frivilligt" och där inte finns något tvingande i reformen för att förändra denna frivillighet) ska sköta sina barn hemma, målsättningen är 18 månader. (Om en kvinna föder ytterligare ett barn inom en tvåårsperiod, utsträcks försäkringen automatiskt.)

Med andra ord, genom att männen inte behöver ta sitt föräldraansvar under dessa 18 månader, har denna reform som uttryckligen säger sig vilja bidra till jämställdheten mellan kön, i praktiken tjänat genussystemets isärhållande princip och dessutom verkat förstärkande på ojämlikheten mellan kvinnor. Konsekvensen av reformens dubbla budskap: en normativ nivå av retorisk jämställdhet och en konstruktion, som får genus- och klassegregerande konsekvenser, innebär med andra ord att man överlåter förhandlingen till paret, eller snarare till kvinnorna, som därmed fått en ny institutionell ram inom vilken könskonfliktens verkningar ska bäras.

Jämställdheten och likhetens konflikt

Det finns emellertid en annan sida av det politiska jämställdhetsarbetet, som inte hamnar i denna skiktande, särartsskapande trend, med eller mot sin vilje. Det är de politiska krav som, utifrån den demokratiska tankens logik, kan ställas – och ställs. Så tillsattes en utredning om kvinnorepresentation som 1986 kartlade könsfördelningen i vissa regionala myndigheters lekmannastyrelser.[57] Där visades en kvinnorepresentation på i

56. Följande avsnitt bygger på Åström 1990.
57. DsA 1986:4 *Ska även morgondagens samhälle formas enbart av män?*

genomsnitt 15 procent i den regionala statsförvaltningen. Och budskapet är enkelt: utifrån ett jämlikhets- och rättviseperspektiv krävs i slutbetänkandet att kvinnorepresentationen 1992 ska vara minst 30 procent, 1995 minst 40 procent och 1998 jämn könsfördelning.[58] Strategin har varit att inte direkt kräva kvotering, utan att få institutionerna själva att kvotera, utifrån hot om ingripande om så inte sker.[59] Här står således jämställdhet synonymt med jämlikhet: lika representation för män och kvinnor. Det är, annorlunda uttryckt, inte jämställdhet=kvinnor, utan jämställdhet=maktrelation mellan kön som det handlar om. Därigenom kan inte en underrepresentation försvaras såsom rimlig.

Jämställdhetsväsendet innebär förvisso en expansion genom att det skapats ett nytt politikområde för kvinnor, av kvinnor, om kvinnor (trots att jämställdhetsideologins första budord lyder: kvinnor och män tillsammans). Ovan har, skissartat, visats vilka logiker som tycks styra inom detta område. Här finns en inbyggd motsättning mellan den normativa och den konstruktiva nivån, skapad inte minst av den "omöjlighet" som könens konflikt hamnat i. Ett sätt att handskas med denna motsättning är att koncentrera ansträngningarna och politiken på just kvinnornas problem, vilket oftast översätts med olikhetens konflikt, varvid resultatet kan komma att innebära en förstärkning av segregeringen – alla goda intentioner (och avsevärda belopp) till trots.

Ett mycket färskt exempel är det s.k. KOM-programmet "för att komma till rätta med obalansen mellan kvinnor och män i arbetslivet. KOM-programmet (Kvinnor och män i samverkan) har fyra år och sextio miljoner till förfogande". Enligt handlingsplanen ska man arbeta med att förändra arbetsorganisationen för att bättre tillvarata kvinnors kompetens, att underlätta för kvinnor och män att få bättre balans mellan förvärvsarbete och familjeansvar och att värdera egenskaperna hos kvinnors respektive mäns arbete för att minska löneskillnaden.[60]

Denna vaga plan visar på den inbyggda "dubble-bind-situation" som jämställdhetsansvariga har att brottas med: att "tillvarata" kvinnors kompetens, att "underlätta" och att "värdera om" arbetena för att minska löneskillnaderna, styrker dels segregeringen genom att betona de kvinnliga kompetensområdena, samtidigt som den manliga normen måste ligga till grund för en uppvärdering av kvinnligt arbete, och därmed för löneförhöjning (eller sänkning av mäns löner?).

Den institutionaliserade, artikulerade konflikten, jämställdheten, utmärks just av denna inbyggda motsats: jämställdhet ska nås, samtidigt som jämställdhet inte kan genomföras i samhället utan en total strukturomvandling av ett mer omfattande slag än 1950- och 1960-talens. För en

58. *Varannan damernas*, SOU 1987:19.
59. Målen antogs av regering och riksdag i den ovan nämnda 1988 års jämställdhetsproposition. Däremot mildrades utredningen krav, att därest på frivillighetens väg denna representation ej uppnåtts, ska kvotering tillgripas, till att bli att regeringen är i så fall "beredd att pröva frågan om lagstiftning till 1992".
60. Skrivelse från Arbetsmiljöfonden 1990-02-15.

sådan förändring finns det inte någon som helst politisk konsensus, ja den existerar knappast ens som idé i den politiska sinnevärlden, bortsett från det socialdemokratiska kvinnoförbundets programmaterial från det utopiska 1970-talet.

Ett belysande exempel på vad som sker med de potentiellt genusstruktur-omvandlande frågorna är den politiska frågan om sex timmars arbetsdag. Den fördes fram av det socialdemokratiska kvinnoförbundet, antogs av såväl parti som fackföreningsrörelse i deras långsiktiga målsättningsprogram och fördes även fram i de officiella första maj-parollerna. Trots energiskt motionerande inom såväl fackföreningsrörelse som parti har frågan ständigt skjutits åt sidan och etiketteras numera som orealistisk och ekonomiskt oförsvarbar.[61]

Både som individer och som kollektiv är det således kvinnors uppgift att gå balansgång mellan en normativ och en konstruktiv jämställdhet, vilket resulterar i en jämställdhetspraktik på systemets villkor, dvs. en jämställdhet som inte utmanar den manliga ordningen. Problemet är att en förstärkt kvinnlig position, som då ofta blir den enda möjliga lösningen, *kan* komma att bidra till att legitimera ett (post)modernt segregerande och hierarkiserande genussystem.

3.5 Genussystemet inför sekelskiftet: två bilder

Vi har försökt visa att "det där med kvinnorna", dvs. könens (osynliga) och alltmer illegitima hierarki, de facto strukturerat viktiga delar av den svenska välfärdsstaten. Det har varit omformningen av "det lilla livet" som utgjort innehållet i den nya socialpolitiken från 1930-talet och för den utbyggda offentliga sektorn som nu framställs som välfärdsstatens kriskärna.

Men vi har också sökt visa att dessa lösningar i sig reproducerat genussystemet, men ett förändrat genussystem. Relationen välfärdsstat – genussystem bör således förstås utifrån ett dialektiskt synsätt, där det av samhället organiserade, normativa genuskontraktet har skapat samhälleligt organiserade lösningar, av avgörande betydelse för mäns och kvinnors intima samhandlande, vilket innebär att samhället institutionaliserat vissa val och att dessa val i sin tur institutionaliserat samhället. Dagens oklara, diffusa jämställdhetskontrakt har således skapat förändrade förhandlingsordningar och rum av kvinnlig särart utifrån kontraktets imperativ: arbeta och ombesörj. Vad är det egentligen som sker och hur kommer det att påverka utformandet av morgondagens svenska genussystem? Det blir därmed dags att återvända till de genusteoretiska diskussionerna i en avslutande analys.

61. Se Gertrud Åströms och Ylva Waldemarssons bidrag i den kommande antologin *Kontrakt i kris*.

3.5.1 Den mörka bilden

Den mörka bilden bygger på genusteorins idé om segregeringen som underordningens motor. Segregeringen finns, gammal och ny, och ger därmed mörk färg åt framtidens bild vad gäller kvinnors makt och inflytande. Den gamla segregeringen, framförallt på arbetsmarknaden, har redan framhållits. Där syns knappast heller föreligga starkare tendenser till förändring inom överskådlig framtid. Men vad man också kan se nu, är tendenser till en ny sorts segregering både på arbetsmarknaden men också inom politiken.

Ovan har diskuterats hur den tidigare ideala modellösningen, expansion i betydelsen en utbyggnad av offentlig sektor utan omfördelande effekter mellan könen, av "realistiska" skäl inte längre är möjlig. Vad man emellertid kan skönja är att samma formel, expansion utan omfördelning, tycks tillämpas men utanför de politiska lösningarnas område och riktade till vissa skikt i samhället. Vi skulle kunna kalla den för "den tysta lösningen" av könens konflikt till skillnad från den hörbara, politiska jämställdhetslösningen. Bakom finns ett ganska lyhört näringsliv, som skapar marknadsanpassade alternativ till den offentliga omsorgen. En sådan "tyst" lösning kan vara inrättandet av daghem på företagen, av företaget anställd extramamma som kan sköta barnen när de är sjuka, utdelning av gratifikationer i form av fönsterputsning eller hemstädning och liknande arrangemang. Det skapas således en ny form av det gamla hemarbetet, utanför både hem och offentlig sektor, dvs. en av arbetsgivarna organiserad hemvård. Det innebär naturligtvis "det stora livets" erkännande av "det lilla", men ingen grundläggande förändring av relationerna dem emellan. Hemmets liv bestäms av och underordnas arbetsplatsen – kanske i ännu högre grad än vad gäller de offentliga lösningarna. Det verkar rentav utvecklas en rivalitet mellan hem och arbetsplatser kring de värden som hemmen tidigare ensamma tillvaratog. Detta "förhemligande" av arbetet gäller naturligtvis i första hand de välbetalda nya statusyrkena vilket i sig innebär att den "tysta lösningen" innehåller möjligheter inte bara till ny könsuppdelning utan också till ny klassuppdelning.

Dessa tysta lösningar smittar emellertid den politiska nivån, där både idéer om privatisering som ett "förhemligande" av institutioner kan skönjas. Särskilt folkpartiet, men också moderaterna, har börjat exploatera konflikten, återigen i enlighet med slagordet från 1960-talet, "Rättvisa åt kvinnorna". Där menar man att det statliga monopolet på social omsorg måste brytas och att kvinnor måste få kunna bli småföretagare inom sitt "eget område", starta daghem, äldreomsorgscenter, förlossningscentraler, småskolor och liknande. Och en offentlig sektor med

order om ny effektivitet, högre produktivitet och avbyråkratisering, lystrar också.[62]

I en sådan ny form, i mer eller mindre privat regi, mer eller mindre knutet till arbetsplatsen, skulle lösningen således bli att det återigen är (vissa) kvinnor som löser krisen, men nu inom nya förtecken, med en initialvinst – större autonomi, enklare vardagsliv (för vissa kvinnor), mindre friktion gentemot det andra könet – men med en inbyggd "bomb": skapandet av ytterligare en kvinnoarbetsmarknad och en förstärkning av skiktningen inom kvinnokollektivet. Ty genom att "hemmet" inte längre kan användas som ett medel för att skapa jämlikhet, i och med att det sker en genuin privatisering av omsorgsarbetet, kommer onekligen dessa tjänster i sin nya förpackning att skapa nya ekonomiska klyftor mellan klasser och kön.

Med en ny design och (därmed) förstärkning av en kvinnornas arbetsmarknad, blir de institutionella och demokratiska följderna avsevärda. En sådan eventuellt förändrad kvinnlig arbetsmarknad – bas för kvinnors demokratiska deltagande och medborgarskap – skall nämligen ses i samband med en annan, ny form av segregering, den som sker inom det politiska området. Det handlar här om en ny isärhållning både av män och kvinnor som politiker och av män och kvinnor som medborgare.

Det första slaget av isärhållning är redan nu mycket skönjbart. Det är feminiseringen av välfärdspolitikens politiker det handlar om. Kvinnor blir allt fler inom de s.k. reparerande eller "mjuka" politikområdena: socialpolitik, utbildningspolitik, kulturpolitik osv. Denna feminisering ger en antydan om åt vilket håll framtiden vetter, vilket förvandlar de enkla talen om kvinnornas procentuella andel i politiken till något mer mång- eller tvetydigt. Alternativen nedan glider givetvis in i varandra:

Där kan man skönja en framtid med kvinnliga politiker med ett allt större ansvar för lokalsamhällenas skötsel och drift, samtidigt som prioritering och fördelning av medel sker på den övergripande nationella nivån inom områden där kvinnor lyser med sin frånvaro.

Man kan tänka sig ytterligare en variant eller utveckling, att den nationella politiken kommer att skötas alltmer av kvinnor, samtidigt som den förvandlas till att bli ett nytt slags lokalpolitik, bestämd av en ny europapolitik, befolkad till största delen av män.

Man kan vidare tänka sig en ny skiljelinje mellan politik, som sköts alltmer av kvinnor och ett statustyngt näringsliv, skött av män, som blir alltmer politiserat och överbestämmande.

Man kan slutligen tänka sig en ny symbios mellan politik och näringsliv på en högre internationell politisk nivå å ena sidan och en förvaltande, administrerande kvinnlig politik på en lägre nationell nivå.

62. Se "Detta är Moderata Kvinnoförbundet" Cornvik Consult/Gotema, Kungälv 1988, "Kvinnan, makten och ärligheten", flygblad fr Folkpartiets kvinnoförbund, se vidare 90-talsprogrammet s. 179 f.

Det andra slaget av politisk segregering gäller det nya medborgarskapet. I diskussionerna om detta nya, sociala medborgarskap talas om "deltaganderättigheter" i förhållande till välfärdsstatens institutioner.[63] Vi vet att det är kvinnor som dels sköter dessa institutioner, dels är de mest beroende av dess tjänster. Såsom de mest delaktiga och de mest beroende, kommer det att vara kvinnor bakom de nya "brukarna": kvinnor som mer eller mindre frivilligt sitter i nämnder och styrelser i den offentliga sektorns många lokaler, vare sig det gäller skolan, sjukhuset, daghemmet etc. avlastande det "offentliga" under nya demokratiska former.

Den mörka bilden bygger således på den empiri som finns om både gammal och ny isärhållning. Vi ser ett nytt segregerande mönster och vi ser en gammal och ny hierarki mellan män och kvinnor. Trots aktiva politiska beslut, trots kraftfulla aktörer (av båda kön) som arbetat för att förändra kvinnors underordnade plats, trots kvinnors närvaro i samhällets många och nya utrymmen, skulle slutsatsen ändå bli att "egentligen" har det inte skett någon grundläggande förbättring i kvinnors position – i jämförelse med mäns. Genussystemet har gått in sin "postmoderna" fas och de nya platserna och den nya rörelsefriheten har erhållits till ett högt pris – när kvinnorna nått för dem okända sociala platser upptäcker de att de är tomma på makt, men fyllda av ansvar.

3.5.2 Den ljusa bilden

Den mörka bildens konstruktion hämtar sitt stoff från fakta om segregeringen: den dåvarande, den nuvarande och den som kan förutses i framtiden. En ljus bild bör på motsvarande sätt byggas kring en diskussion om den integrering som trots allt finns, fast kanske inte i den enkla betydelse som vi är vana att föreställa oss den: som procentuella andelar av kvinnor i förhållande till män inom olika områden, i olika sysselsättningar.

Det som onekligen har hänt är det privatas, hemmets, integrerande verkan på det offentliga, det samhälleliga. Det har skett en rent revolutionerande förändring från den tid när det privata osynliggjordes i minsta detalj, så att kvinnorna inte ens tilläts hänga tvätt på balkongen, inte fick låtsas om att de väntade barn utan dölja den växande livmodern under vida klänningar, helst inomhus; inte fick vara hemma med sjuka barn om de var "förvärvsarbetande husmödrar" utan i bästa fall få en diskret ersättare. Det var detta totala förnekande av det privata som låg bakom den feministiska parollen om "kvinnors osynlighet" – dvs. att "man" faktiskt inte såg kvinnor när de var utanför det direkta manliga (sexuella) intresset. Vad som skett under de senaste 20 åren är att det privata inte bara får synas och erkännas – det privata har därtill tappat något av sin feminitet: också män tillåts till en viss grad äga ett privat

63. Hernes 1988.

område, som inte längre är synonymt med jakten, fisket, klubben, båten, utan också hemmet och barnen. Det har således skett en integrering i den radikala meningen, att den kvinnliga vanmaktsplatsen blivit en del av det stora livet. Detta har främst skett därför att "olikhetens konflikt" kunnat exploateras i politiken. Men det har också skett som en följd av den stora integreringen av kvinnor på en arbetsmarknad – trots arbetsmarknadens segregering. Det har kunnat ske inte minst på grund av jämställdhetsväsendets ständiga, ofrånkomliga talande. Det är "det lilla livets" frågor som idag är de stora och viktiga frågorna – av samma dignitet som förr utrikes- eller försvarspolitik.

Den nutida segregeringen som är så frapperande, kunde därför förstås utifrån den synlighet den har på arbetsplatser och andra utearenor. Det är ett *helt annat slags segregering* än den hårda fysiska åtskillnaden under tidigare perioder och i andra samhällen. Vi kunde därför hypotetiskt anta att en förändring av den manliga normen, hierarkiseringen, också kunde äga rum, i den mån segregeringen, isärhållandet, ändrar kvalitet.[64] Kanske kunde man här resonera om huruvida själva källan försvinner, om huruvida de "essentiella genussituationernas" betydelse är på väg att/kan upphävas, eller snarare avdramatiseras så att de inte spiller över på andra områden – så att säga genus-färgar dem. Då kunde vi säga att den dikotoma föreställningen man/kvinna inte längre äger samma hierarkiserande kraft, därför att de moderna "situationerna" inte längre är varandra så olika. Världen är visserligen alltjämt uppdelad i en manlig och en kvinnlig värld men de ligger åtminstone i samma universum.

Det innebär att i jämförelse med den fysiskt hårda åtskillnaden i tidigare samhällen, kommer vår tids segregering kanske att bli mindre ödesdiger för kvinnor, därför att bakom den finns en gemensamhet som tidigare kulturer saknade. Män och kvinnor har i detta högutbildade samhälle formellt likartade grundförutsättningar, i vilka ingår grundutbildning, lönearbete, mediakultur och överideologi. Denna könens samstämmighet har vi tidigare visat: i attitydundersökningar som rör frågor om hur det ska vara, finns i stort sett ingen skillnad. Det kunde tyda på en gemensam uppfattning och inte bara en yta av likhet i vad man "bör säga"; dvs. faktiskt avspegla en ömsesidig värdeplattform. Vi skulle alltså kunna säga att den moderna olikheten är "ytlig" och att den därför inte längre kan äga samma hierarkiserande kraft som en "djup" olikhet.

På motsvarande vis kunde vi hypotetiskt anta att "den manliga normen" också ändrat kvalitet och blivit mindre potent. Ovan påpekades att i kraft av sin "kritiska massa" måste kvinnor, närmast automatiskt, komma att verka förändrande på "självklarheter", dvs. på ordningar som mer eller mindre mekaniskt utgått från att det är män som är de normerande – de normala. I denna sociala massrörelse kan det således finnas en helt ny förutsättning för generellt genussystembrytande kvinnliga (och even-

64. Det är ett sätt att fråga som nog är mer fruktbart än den fråga som stora delar av kvinnoforskningen i dag ställer sig: måste olikhet innebära underordning?

tuellt även manliga) strategier. Genom den faktiska situation som kvinnor befinner sig i i dag, kan vi se att det finns förutsättningar för allt fler kvinnor att handla på ett sätt som de facto bryter mot genussystemets ordningar, genom att kräva rättvisa och delat ansvar för den mest "ödesdigra" genussituationen: barnafödande och fostrandets situation.

4 Makten över kapitalet

4.1 Marknad och demokrati

Enligt en uppskattning hade de svenska hushållen i mitten av 1980-talet i genomsnitt en privat nettoförmögenhet på ca 400 000 kronor.[1] Tillgångarna dominerades av reala tillgångar i form av egna hem, bostadsrätter, fritidshus etc (ca 270 000 kronor eller 53 procent av bruttotillgångarna) och i form av bilar, båtar, inventarier etc (ca 160 000 kronor eller 31 procent av bruttotillgångarna). De finansiella tillgångarna uppgick i genomsnitt till ca 85 000 kronor (16 procent av bruttotillgångarna) och bestod till ungefär hälften av bankmedel och ungefär hälften av andra finansiella tillgångar, såsom aktier och obligationer.

Men hushållet med de genomsnittliga värdena existerar knappast i verkligheten. Förmögenheterna ser i själva verket mycket olika ut för olika hushåll, både vad gäller storlek och sammansättning.[2] Förmögenhetstillgångarna är ojämnt fördelade mellan medborgarna. Som illustrerande exempel kan nämnas att i mitten av 1980-talet ägde de 1 procent rikaste hushållen ca 16 procent av hushållens totala nettoförmögenhetssumma.[3] Bilden av en mycket ojämn förmögenhetsfördelning modifieras emellertid något om hänsyn också tas till de förmögenhetstillgångar medborgarna har i form av innestående individuella fordringar på bl.a. ATP-systemet. Pensionstillgångarna är jämnare fördelade än de privata förmögenhetstillgångarna.[4]

Förmögenheternas sammansättning varierar mycket mellan olika hushåll. Aktietillgångar (börsnoterade) av större omfattning innehades 1983 enbart av de två nettoförmögenhetsmässigt översta decilerna (de 10 procent mest förmögna respektive 10 procent näst mest förmögna av hushållen), aktieinnehav på ca 105 000 respektive ca 15 000 kronor. Även om *antalet* svenska hushåll som äger aktier direkt eller via aktiefonder av

1. Det skattade värdet på förmögenheterna varierar mycket kraftigt beroende på vilka tillgångar som inkluderas och hur dessa värderas. Se Kjell Jansson & Sten Johansson, *Förmögenhetsfördelningen 1975–1987*, SCB 1988 och Inga Persson, "Välfärdsstaten och individens förmögenhetstillgångar", i Lars Jonung, red., *Nya fält för marknadsekonomin*, SNS, Stockholm 1990.
2. Se Anne-Marie Pålsson, "Economic Policy and the Distribution of Wealth", i Inga Persson, red., *Generating Equality in the Welfare State: The Swedish Experience*, Universitetsforlaget, Oslo 1990.
3. Se Jansson & Johansson 1988, s. 24–26.
4. Se Persson 1990.

olika slag ökat närmast explosionsartat under det senaste decenniet är innehaven *värdemässigt* små.[5] Bara den förmögenhetsmässigt översta decilen svenska hushåll kan sägas inneha s.k. K-tillgångar, dvs. tillgångar som inte främst återspeglar individernas livscykelbehov utan också tillfredsställer önskemål om ekonomisk och social makt.

Den ojämna fördelningen av hushållens aktieinnehav kan utgöra ett ekonomiskt fördelningsproblem. Men det är därvidlag inte väsensskilt från det ojämna innehavet av andra förmögenhetstillgångar. Det ojämna innehavet leder till skillnader i kapitalinkomster mellan hushållen och till att förskjutningar i värdet på olika tillgångar, orsakade t.ex. av ekonomisk-politiska åtgärder, kommer att ha återverkningar på hushållens förmögenheter och på förmögenhetsfördelningen.[6] Men då aktieinnehavens ojämna fördelning setts som problematisk har det inte främst varit på grund av att aktier utgör en finansiell tillgång som likt andra tillgångar ger ägaren en avkastning, utan på grund av att aktiebolaget och aktieägande utgör ett av fundamenten för marknadsekonomin och för makten inom näringslivet.

Samhällsorganisatoriskt tillhör Sverige den grupp av länder som förenar demokrati med marknadsekonomi baserad på privat ägande. Två fundamentalt olika slag av institutioner står således mot varandra, men tvingas också existera parallellt och samarbeta med varandra. Blandningen av samhällsorganisatoriska principer kan bedömas från två olika utgångspunkter.[7]

I det ena fallet tas marknadsekonomin, med individuell äganderätt och frivilliga byten och kontrakt mellan individer, som utgångspunkt och grundläggande princip. Följden blir att staten anses böra inskränkas till vissa fundamentala rättigheter och kollektiva beslut som är nödvändiga för att upprätthålla marknadsekonomin och det privata ägandet. Idealet blir den minimala staten. Kollektiva beslut bör i detta perspektiv endast fattas genom enhällighet, vilket i praktiken ger vetorätt åt varje enskild individ. Ett mer omfattande bruk av kollektivt beslutsfattande enligt majoritetsregeln ses som ett hot mot den enskilde individens frihet.

I det andra fallet ges flertalsstyret ställning som grundläggande princip. Med denna utgångspunkt följer slutsatsen att marknaden bör vara minimal. Beslut om fördelningen av resurser och inkomster bör i stället så

5. Enligt Jan Wallander, *Effektivitet, legitimitet och delägarskap*, SNS, Stockholm 1989, ökade antalet aktieägare under 1980-talet från ca 900 000 till drygt 3 miljoner.
6. Se Pålsson 1990. Värdeförändringar på aktier kommer dock också den mer genomsnittlige medborgaren tillgodo (respektive till nackdel) via "indirekta" aktieinnehav i kollektiva fonder, försäkringsbolag etc. År 1988 svarade fjärde AP-fonden, löntagarfonderna och försäkringsbolagen samt statens och kommunernas aktieinnehav tillsammans för ca 30 procent av det totala börsvärdet (jfr tabell 4.1).
7. Se Inga Persson-Tanimura, "The Power of Business and Power over Business", maktutredningen, engelsk rapport 11 1987.

långt möjligt fattas genom kollektiva beslut. Beslutsregeln om en medborgare – en röst utsträcks till så stora delar av samhällslivet som möjligt. Flertalsbeslut betraktas i sig som legitima. Det blir därmed i stället marknadsprincipen som ses som undantag och som behöver motivera och försvara sin legitimitet.

Dessa två synsätt återspeglar den fundamentala skiljelinje som länge präglat den västerländska demokratitraditionen. Idén om marknadens grundläggande roll faller sig naturlig enligt en individorienterad demokratitolkning. Ett kollektivistiskt demokratiideal tar sig å andra sidan uttryck i uppfattningen att flertalsstyret bör vara den grundläggande beslutsmetoden.

Det finns sannolikt en gräns för hur långt man kan gå i endera riktningen. Om alltför många beslut om fördelningen av inkomster och andra resurser görs till föremål för majoritetsbeslut hotas demokratins legitimitet och stabilitet. Å andra sidan torde det finnas en gräns för hur långt marknadsprincipens giltighetsområde kan utsträckas. Marknadens funktionssätt behöver kringgärdas av begränsningar och regler för att inte förlora sin demokratiska legitimitet. Samexistensen mellan de två samhällsorganisatoriska principerna fordrar en ömsesidig återhållsamhet.

Blandningen mellan marknad och kollektiva beslut enligt flertalsmetoden skiljer sig mellan olika länder och mellan olika tidsperioder. Man kan se det vid en viss tidpunkt rådande blandningsförhållandet som uttryck för samhällets speciella kulturtraditioner. En annan faktor som påverkar blandningens proportioner är maktförhållandena i samhället. Politikens strider och meningsmotsättningar har ofta handlat om gränserna för olika samhällsorganisatoriska principer. Blandningsförhållandet kan också påverkas av tekniska förändringar och av internationaliseringsprocesser. Sverige är exempel på ett samhälle som sökt lösa spänningarna mellan de två principerna genom en långtgående specialisering mellan dem. Marknadsprocesser och privat ägande har tillåtits att dominera näringslivet, medan flertalsstyret har fått prägla social välfärd och fördelningsfrågor. Aktieägandets fördelning och koncentration är en kontroversiell fråga på grund av att det aktualiserar gränsdragningen mellan olika sfärer för maktutövning och på grund av att det är avgörande för maktens fördelning inom en av dessa sfärer.

4.2 Äganderätt och medborgarrätt

Demokratins fundament kan sägas vara rösträtten och medborgarrätten. På motsvarande sätt utgör äganderätten och aktiebolaget grundvalen för marknadsekonomin. Men de principer som ligger till grund för styrningen av företag har likheter med det demokratiska styrelseskicket. Analogin är dock långt ifrån fullständig. De två rättighetstyper, medborgarrätt och äganderätt, som ligger till grund för maktutövningen i de båda systemen är i väsentliga avseenden olika. De principiellt viktigaste hänseenden i

vilka äganderätten i aktiebolag avviker från medborgarrätten kan sammanfattas med hjälp av sex nyckelbegrepp:[8]

Ojämlikhet. Medborgarrätt tillkommer i lika grad alla medborgare över en viss ålder. Äganderätt behöver däremot på intet sätt vara jämlikt fördelad.

Mångtydighet. Medborgarrätt står i ett bestämt förhållande till rösträtt, enligt principen om en medborgare – en röst. Förhållandet mellan äganderätt och rösträtt kan däremot variera. En och samma kapitalandel kan berättiga till olika antal röster.

Överförbarhet. Medborgarrätt kan inte överlåtas till någon annan. Äganderätten är däremot fritt transfererbar.

Institutionalisering. Medborgarrätt kan endast innehas av fysiska personer. Äganderätt kan också innehas av institutioner, av juridiska personer.

Multiplicitet. Medborgarrätt kan, vid en och samma tidpunkt, normalt bara innehas i en enda stat. Äganderätt kan däremot innehas i flera företag samtidigt.

Heteronomi. Medborgarrätt innebär rätt att utse dem som skall bestämma över det egna jaget. Äganderätt innebär rätt att utse dem som skall bestämma över det egna kapitalet och, i förlängningen, över dem som arbetar med detta kapital.

Redan på detta principiella plan är det uppenbart att äganderätten i aktiebolag bildar ett mer komplext system är medborgarrätten. Den demokratiska statens konstitution har, i princip, en enkel grundkonstruktion; att avvikelserna mellan det formella och det reella statsskicket stundtals kan bli betydande förändrar inte detta faktum. Makten över företaget är emellertid komplex redan på det formella planet. Ett aldrig så noggrant studium av bolagslag och bolagsordning ger inte några uttömmande besked. I motsats till regeringsformen innehåller dessa dokument endast ofullständiga svar på frågor om makt och maktfördelning. I än högre grad gäller detta om blicken flyttas från det enskilda företaget till näringslivet som helhet. Äganderätten i aktiebolag ger utrymme för en synnerligen komplicerad väv av maktrelationer mellan olika ekonomiska aktörer. Det är därför föga förvånande att den ekonomiska maktens karaktär stått i centrum för såväl offentlig debatt som samhällsvetenskaplig forskning. Huvuddelen av detta kapitel kommer att ägnas frågan om hur sambandet mellan aktieägande och makt mer exakt ser ut i det svenska näringslivet.

Ägande- och maktkoncentrationen i näringslivet kan bedömas från två olika utgångspunkter. I ett effektivitetsperspektiv blir det avgörande hur väl aktiemarknaden kan fylla sin resursallokerande funktion (se avsnitt 4.3.3 nedan). Ägandekoncentration kan här i princip framstå som motiverad om den befrämjar den ekonomiska effektiviteten. I ett demokratiperspektiv är det ägarkoncentrationens inverkan på den politiska besluts-

8. Se Anders Westholm, *Näringslivets nätverk*, som utkommer senare i maktutredningens bokserie.

processen som ställs i centrum. Makten över kapitalet ger kapitalet makt som kan begränsa politikernas handlingsutrymme. I den samhällsvetenskapliga litteraturen har detta beroende betecknats som kapitalets privilegierade roll. Kapitalets makt ligger här i att de som har makten över kapitalet kontrollerar något som politikerna (och medborgarna) är intresserade av, såsom investeringar, sysselsättningstillfällen och ekonomisk tillväxt. Detta ger dem som har makten över kapitalet en stark förhandlingsposition gentemot den politiska sfären. Maktkoncentrationen i näringslivet är också problematisk utifrån ett pluralistiskt demokratikriterium om det är så att de maktresurser som har sin grund och sitt legitima område inom näringslivet utnyttjas för att erhålla makt inom andra sfärer.

4.3 Ägande i näringslivet: från finansfamiljer till ägarkompetens och kontroll

I början av 1960-talet påvisade C-H Hermansson en betydande ägarkoncentration i svenskt näringsliv. Uttrycket "de 15 familjerna" myntades. Senare under 1960-talet preciserade koncentrationsutredningen bilden av storföretagens ägarstruktur, olika ägargruppers betydelse och relationerna mellan ägare, styrelser och företagsledningar.[9]

4.3.1 Ägarstruktur och inflytande på 1960-talet

Koncentrationsutredningen tog sin utgångspunkt i Berle och Means klassiska arbete enligt vilken makten över de amerikanska storföretagen förskjutits från ägare till professionella företagsledare. Aktieägarstrukturen antogs därvid spela stor roll. En koncentrerad struktur ansågs skapa förutsättningar för ett starkt ägarinflytande, medan en spridd ägarstruktur lämnade större utrymme för företagsledningars inflytande. En analys av den ekonomiska maktkoncentrationen ansågs därför kräva en kartläggning av koncentrationsgraden och kontrollen över storföretagen. Studierna inriktades på ägarförhållandena i de privata storföretagen år 1963.

Koncentrationsutredningen undersökte antalet aktieägare och aktieägarnas storleksmässiga fördelning. Resultaten visade att ägarstrukturen i de börsnoterade företagen antalsmässigt dominerades av ägare med små innehav, men att dessas *andel* av aktiekapitalet var mycket begränsad. Enligt en undersökning av ägarförhållandena i 15 börsnoterade företag innehade de 1 promille största aktieägarna 25 procent av aktiekapitalet och de 1 procent största aktieägarna 50 procent av aktiekapitalet. Ägandet i svenska storföretag visade sig vara mycket koncentrerat, mer koncentrerat än i exempelvis USA och England. Storföretagens aktieägare bestod till 95 procent av fysiska personer. Andelen juridiska personer var

9. Detta avsnitt bygger på Inga Persson-Tanimura, "Marknadsmakt och ägarmakt – ett 20-årsperspektiv", *Ekonomisk debatt*, nr 8 1988, s. 630 ff.

alltså liten, men deras aktieinnehav svarade för 46 procent av det totala aktiekapitalet.

Ägarkoncentrationen bland svenska storföretag föreföll lämna utrymme för fortsatt makt och inflytande från ägarnas sida. Mot denna bakgrund ansåg koncentrationsutredningen det vara av intresse att undersöka i vilken utsträckning de stora aktieägarna också var företrädda i företagens styrelser. Utredningen fann en hög representation för de större ägarintressena. I de börsnoterade storföretagen var 42 procent av de 20 största ägarna i respektive företag företrädda i styrelsen. Även om styrelsemedlemmarnas egna aktieinnehav var små, kunde de betraktas som ombud för aktieägare vilka innehade en betydande del av respektive företags aktier. Här bekräftades bilden av fortsatt starkt ägarinflytande över svenska storföretag.

Vad hade då hänt med "de 15 familjerna"? Koncentrationsutredningen ringade för 1963 in 17 stora ägargrupper inom svensk industri. Av dessa var 14 familjer och 2 bankanknutna investmentföretag. Det visade sig att en ägare/ägargrupp ensam eller tillsammans med en annan ägare/ägargrupp hade majoritetsintresse eller dominerande minoritetsintresse i 190 av de 282 storföretag som analyserats. Utredningen visade också att koncentrationen av styrelseuppdrag till ett litet antal personer var påtaglig. De 20 mest uppdragstyngda personerna innehade sammanlagt närmare 500 uppdrag som styrelsemedlem eller verkställande direktör.

4.3.2 Mot ökat institutionellt ägande

Koncentrationsutredningens studier kring ägandet var i stor utsträckning kartläggande. De kan också sägas ha haft ett maktperspektiv snarare en ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv. Koncentrationsutredningens påvisande av den stora ägarkoncentrationen inom svenskt näringsliv bidrog förmodligen till de växande kraven på löntagarfonder under 1970-talet. I anslutning till studierna och debatten om löntagarfonder kom också analysen av ägarfunktionen i företagen att fördjupas. Delvis återspeglade det teoriutvecklingen inom nationalekonomin under 1970- och 1980-talen, men även den fortsatta förändringen i den svenska ägarstrukturen spelade en roll.

Efter 1963 förlorade successivt flera av de tidigare ägarfamiljerna sin inflytandemässiga position i svenskt näringsliv. En kartläggning av ägarstrukturen år 1979 visade en kraftig ökning av s.k. institutionellt ägande genom juridiska personer såsom rörelsedrivande bolag, investmentbolag, försäkringsbolag och fonder av olika slag. Inte mindre än 60 procent av det totala börsvärdet vid utgången av år 1979 innehades av institutioner. Av de 17 största ägargrupperna 1979 var bara 5 familjer och resten institutioner. Institutionaliseringen av ägandet har fortsatt under 1980-talet.

Framväxten av nya storägare och en förändrad ägarstruktur har lett till ett starkt ökat intresse för ägarstrukturens, ägarbeteendets och ägarkom-

petensens betydelse för det svenska näringslivets effektivitet och förnyelseförmåga. Det har bl.a. hävdats att ägarfunktionen blivit mer passiv i och med att institutioner fått ökad betydelse på bekostnad av de gamla ägarfamiljerna. Långsiktiga industrialister har kontrasterats mot kortsiktiga klippare. Företeelser som fientliga uppköp och försvarsåtgärder mot kontrollägarskiften har uppmärksammats och diskuterats. Intresset har tenderat att förskjutas från makt- och inflytandefrågor till statiska och dynamiska effektivitetsaspekter av ägandet. Det är symptomatiskt att den ägarutredning som tillsattes av industridepartementet 1985 fick i uppdrag att studera inte bara förändringarna i ägarstrukturen utan även *orsakerna* till förändringarna samt ägarförändringarnas *effekter* på enskilda företags effektivitet, på kapitalförsörjningen inom industrin och på fördelningen av kapital mellan branscher och/eller företag

4.3.3 Teoriutvecklingen kring ägandet

De teoretiska förutsättningarna för att genomföra mer ingående analyser av effektivitet och ägande har samtidigt förbättrats. Teoribildningen är påtagligt mer utvecklad än vad som var fallet då koncentrationsutredningen tillsattes. Utgångspunkten för de nya teoretiska ansatserna är en kontraktsteoretisk syn på företaget. I aktiebolaget har aktieägarna ett residualkontrakt, vilket innebär att de får ersättning först när övriga kontrakt, såsom anställnings-, låne- och leverantörskontrakt, erhållit överenskommen ersättning. Aktieägarnas roll som riskbärare är kopplad till en möjlighet för dem att utöva inflytande och kontroll över företagets resursallokering i form av dels den till aktien knutna rösträtten, dels möjligheten att fritt överlåta aktierna. Dessa funktioner brukar ibland betecknas med termerna "voice" respektive "exit". Alternativt brukar man säga att aktieägarna har dels en monitorfunktion, dels en signalfunktion. Det finns en tendens till att olika ägare specialiserat sig på att utnyttja antingen exit eller voice. Utövande av kontroll via voice ställer större krav på aktieinnehavets storlek och på ägarens kompetens. Det är i huvudsak tre ägarkategorier (fysiska personer, investmentbolag och icke-finansiella företag) som förekommer som kontrollerande ägare i de svenska börsföretagen.

Sammanfattningsvis kan (och bör) aktieägarna således fylla en viktig resursallokerande funktion i ekonomin. Det är aktieägarna som i sista hand övervakar att företagens resurser utnyttjas på effektivt sätt och att kapitalresurser omfördelas mellan företag och branscher efter ändrade lönsamhetsutsikter.

Aktiemarknaden kan i detta perspektiv ses som en "marknad för företagskontroll", via vilken förändringar i företagens ägar- och inflytandestruktur kan äga rum. Den ökade aktiviteten på Stockholms fondbörs under 1980-talet kan ses som en aktivering av den svenska kontrollmarknaden för företag. Aktiveringen har medfört en ökning av både antalet kontrollägarskiften och antalet företagsuppköp. Det ökade korsägandet mellan svenska företag kan tolkas som ett sätt för sittande

företagsledningar att söka skydda sig mot kontrollmarknadens övervakning. Korsägandet försvårar för nya, potentiella ägare att öka sitt inflytande och sin kontroll i de berörda företagen. Analogt med teoribildningen kring koncentration och marknadsmakt skulle man här kunna tala om inträdeshinder och om den samhällsekonomiska betydelsen av att marknaden för företagskontroll får utgöra en "contestable market" (jfr kapitel 8). I ett effektivitetsperspektiv framstår det som centralt att en relativt trögrörliga ägarbild under en tjugoårsperiod kommit att ersättas av en livligare kontrollmarknad med tillflöde av nya aktörer och av konkurrerande kontrollägare.

4.4 Ägarutredningen

Den senaste stora kartläggningen av ägande och inflytande i svenskt näringsliv har genomförts av ägarutredningen. I detta avsnitt sammanfattas huvudresultaten av ägarutredningens undersökningar.[10]

Ägarutredningens studier koncentrerades till storföretag, definierade som företag med minst 500 anställda. År 1985 fanns det sammanlagt 284 sådana företag, vilka tillsammans hade ca en och en halv miljon anställda. Storföretagen svarade därmed för omkring hälften av sysselsättningen i den del av ekonomin som brukar innefattas i begreppet näringslivet.

Med utgångspunkt från ägarförhållandena kunde företagen indelas i fyra huvudkategorier: privatägda, offentligt ägda, föreningsägda och utlandsägda företag.

Dominerande i det svenska näringslivet är de *privatägda storföretagen*. Dessa kan i sin tur indelas i två kategorier, nämligen företag vilkas aktier är föremål för handel på aktiemarknaden och företag som står utanför aktiemarknaden. Antalsmässigt består gruppen av ungefär lika många företag i varje kategori, men storleksmässigt domineras den helt av aktiemarknadsföretagen. De senare svarade för närmare 90 procent av sysselsättningen i de privatägda storföretagen. Ägarutredningens undersökningar uppmärksammade därför i första hand de privata storföretag som återfanns på aktiemarknaden.

I 35 storföretag var kontrollen hänförlig till *offentliga* intressen. Flertalet hade staten som huvudägare, men i gruppen ingick även några kommunal- och landstingsägda företag. Totalt sysselsatte de offentligt ägda storföretagen drygt 300 000 anställda, av vilka mer än hälften återfanns i fyra affärsdrivande verk, nämligen postverket, statens järnvägar, statens vattenfallsverk och televerket.

I 20 företag dominerades ägarbilden av *föreningar*. Hit hör framför allt företag kontrollerade av konsument- och producentkooperationen. Till

10. Avsnittet baseras på Rolf Skog, "Ägande och inflytande i svenskt näringsliv", att publiceras i Rolf Eidem & Rolf Skog, red., *Makten över företagen*. Se även SOU 1988:38 *Ägande och inflytande i svenskt näringsliv* med bilagor samt SOU 1990:1 *Företagsförvärv i svenskt näringsliv*.

samma kategori fördes också ömsesidigt ägda försäkringsbolag liksom sparbanksrörelsen. De föreningsägda storföretagen sysselsatte knappt 180 000 anställda.

I 43 företag innehades röstmajoriteten av *utländska* intressen. Det största av dessa företag var det skandinaviska flygbolaget SAS, medan så gott som samtliga övriga utlandsägda företag var dotterbolag till utländska moderbolag. De utlandsägda storföretagen hade knappt 90 000 anställda i Sverige.

4.4.1 Ägarnas kategoritillhörighet

Ägarutredningens analyser av ägarnas kategoritillhörighet visade att företagens ägarkrets fortsatt att institutionaliseras. Fysiska personers direktägande går tillbaka, medan institutionella ägare spelar en större roll. Tabell 4.1 visar börsaktiestockens fördelning på ägarkategorier år 1988.[11]

År 1978 representerade svenska fysiska personers direktägande av aktier (dvs. exklusive ägande via fonder, stiftelser, förvaltningsföretag och liknande) omkring 35 procent av börsaktiestockens samlade marknadsvärde. Tio år senare var denna andel endast omkring 20 procent.

Spegelbilden av denna förändring är en ökad andel för dels svenska juridiska personer, dels utländska ägare. De juridiska personerna kan här uppdelas i två kategorier. Den ena utgörs av mer eller mindre renodlade intermediärer, såsom aktiefonder, investmentföretag och försäkringsföretag, vilkas uppgift till stor del kan sägas vara att kanalisera sparade medel till kapitalmarknaden. Den andra typen av svenska juridiska personer är icke-finansiella företag vilkas huvudsakliga verksamhet är av annat slag. Ökningen av denna kategoris andel är huvudsakligen en följd av att landets allra största företag förvärvat kontrollposter i andra företag.

Tabell 4.1 Börsaktiestockens fördelning på ägarkategorier 1988

Ägarkategori	Andel av börsvärdet
Aktie-, aktiespar- och allemansfonder	7
Börsnoterade investment- och förvaltningsbolag	15
Försäkringsföretag	14
Börsnoterade icke-finansiella företag	9
Ej börsnoterade icke-finansiella företag	6
Stiftelser och intresseorganisationer	8
Fjärde AP-fonden och löntagarfonder	5
Stat och kommun	5
Övriga juridiska personer	5
Utländska ägare	7
Fysiska personer	20
Summa procent	100

11. Tillgängliga data för 1978 är inte i alla avseenden jämförbara med dem för 1988. De slutsatser om förändringar som låter sig dras framgår av texten.

Aktiestockens fördelning på ägarkategorier ger en bild av vilka källor som svarar för de svenska storföretagens riskkapitalförsörjning, men visarar inte i vilken utsträckning de också har möjlighet att utöva inflytande över verksamheten i företagen. För att bedöma detta bör intresset fokuseras på i första hand de större ägarna i de enskilda företagen. Flera av de institutionella ägare som är av stor betydelse för företagens riskkapitalförsörjning förekommer inte alls eller endast undantagsvis som stora ägare i enskilda företag. Det gäller bl.a. för aktiefonder, försäkringsföretag och löntagarfonderna. Detta förhållande är till viss del en följd av en medveten placeringsstrategi från ägarnas sida, men är också ett resultat av de legala begränsningar som vidlåder flera kategoriers möjligheter att förvärva aktier i enskilda företag. Därutöver råder i praktiken begränsningar för utländska ägares möjligheter att förvärva aktier i svenska företag. Som kontrollerande ägare i enskilda företag förekommer i allt väsentligt endast tre ägarkategorier, nämligen fysiska personer, investmentföretag och icke-finansiella företag.

4.4.2 Koncentrationen i företagens ägar- och inflytandestruktur

Det vanligaste sättet att mäta koncentrationen i ett företags ägarstruktur är att ange hur stor andel av aktiestocken som innehas av exempelvis den största eller de fem största ägarna. Om varje aktie berättigade dess innehavare till samma antal röster, skulle den fördelning som därvid framkommer vara identisk med det totala röstetalets fördelning bland ägarna. Ägarstrukturen skulle då direkt kunna översättas till en röstandelsstruktur. Eftersom företagen i betydande utsträckning använder sig av aktieslag med olika röstvärden är detta emellertid inte möjligt.

Drygt 80 procent av de privatägda storföretagen på aktiemarknaden har aktieslag med olika röstvärden, i allt väsentligt med skillnaden 1 till 10, men i några fall med skillnaden 1 till 1 000. I dessa företag möjliggör röstvärdesdifferentieringen en betydande reducering av den kapitalandel som krävs för att uppnå en viss röstandel, exempelvis röstmajoritet. Detta medför att röstandelsstrukturen i de flesta svenska storföretag är väsentligt mer koncentrerad än kapitalandelsstrukturen. Den största respektive de fem största ägarnas genomsnittliga andel är omkring 10 procentenheter högre vid mätning på röstandelar i stället för på kapitalandelar.

För att få en adekvat bild av inflytandestrukturen i företagen är det dessutom nödvändigt att lägga samman aktieposter tillhöriga vissa ägare. Så är exempelvis fallet om ägarna i fråga har en gemensam slutägare eller om det mellan ägarna föreligger ett konsortialavtal som reglerar deras agerande i företaget. En sådan gruppering resulterar i att koncentrationsvärdena ytterligare stiger.

Med detta sätt att mäta var koncentrationen i företagens inflytandestruktur påtagligt högre i de storföretag som återfanns på aktiemarknaden vid utgången av år 1988 än bland 1978 års storföretag. Medan den största ägaren år 1978 innehade i genomsnitt 34 procent av röstetalet i företagen

var motsvarande andel tio år senare 49 procent. För de fem största ägarna var andelen 51 procent 1978 och 72 procent 1988.

En stor del av den ökade koncentrationen är en direkt följd av de populationsförändringar som ägde rum under perioden. Drygt hälften av de 90 privatägda storföretag som återfanns på aktiemarknaden 1978 bortföll ur storföretagspopulationen under den efterföljande tioårsperioden, huvudsakligen till följd av uppköp. Samtidigt tillkom ett betydande antal företag. De tillkommande företagen var i genomsnitt mindre och hade en mer koncentrerad inflytandestruktur.

Även de företag som bestod som fristående storföretag på aktiemarknaden genomgick emellertid en påtaglig koncentrationsökning under perioden 1978–1988. Den största ägarens andel av röstetalet steg i dessa företag från i genomsnitt 32 procent 1978 till 39 procent 1988. De fem största ägarnas andel steg från 49 procent till 63 procent.

4.4.3 Inflytande och kontroll

Koncentrationsökningen i de under perioden bestående företagen kom i stor utsträckning till stånd genom att den störste ägaren ökade sin andel av röstetalet. Medförde detta också att dennes kontroll över företaget förstärktes? För att besvara denna fråga skilde ägarutredningen mellan begreppen inflytande och kontroll.

Varje aktie berättigar dess innehavare till rösträtt vid bolagsstämman. I denna mening har samtliga aktieägare möjlighet att utöva inflytande i bolaget. Om beslutsregeln vid bolagsstämman är enkel majoritet, och några begränsningar inte föreligger i fråga om rösträttens utnyttjande, kommer en ägare som innehar mer än hälften av det totala röstetalet med full säkerhet att vara företagets kontrollerande ägare. Andelen majoritetskontrollerade storföretag fördubblades mellan 1978 och 1988, från drygt 20 procent till närmare 50 procent.

Om majoritetsägare saknas måste begreppet kontroll relateras till *sannolikheten* för att en viss ägare i företaget uppnår en majoritet av de vid stämman avgivna rösterna. Huruvida en ökad röstandel för den största ägaren i företaget då medför en stärkt kontroll bestäms av förändringarna i den övriga ägarstrukturen. Ökar exempelvis även den näst största ägarens andel kan sannolikheten minska för att den största ägaren uppnår majoritet. Koncentrationen i företagets inflytandestruktur kan med andra ord öka utan att den största ägarens kontroll stärks.

Ett exempel är Alfa-Laval, där släkten Wallenberg år 1978 var största ägaren med omkring 9 procent av röstetalet och Skandia näst största ägare med omkring 4 procent. Wallenberg var största ägare även år 1988 och hade då en väsentligt högre röstandel, 31 procent. Under perioden tillkom emellertid en ny ägare, Lundbergsföretagen, som år 1988 innehade 25 procent av röstetalet. Trots det tre gånger större innehavet minskade därmed släkten Wallenbergs kontrollmöjligheter.

Inom den ekonomiska forskningen har en modell utvecklats för att beräkna sannolikheten för kontroll i företag som saknar majoritetsägare. Modellen är, enligt ägarutredningen, svår att tillämpa på svenska förhållanden. I många svenska storföretag är ägar- och inflytandestrukturen så koncentrerad att modellens antaganden inte är uppfyllda. Modellen har emellertid av ägarutredningen använts för vissa grova indikationer om utvecklingen under den senaste tioårsperioden. Den visar då att kontrollen som regel förändrades i samma riktning som inflytandekoncentrationen, dvs. att en ökad röstandel för den största ägaren också ökade sannolikheten för denna att kunna genomdriva ett stämmobeslut. Som visats ovan fanns det emellertid undantag.

4.4.4 Kontrollägarskiften

Förändringarna i företagens ägar- och inflytandestruktur kom delvis till stånd genom förskjutningar mellan befintliga ägare, men också genom att helt nya aktörer trädde in i företagens ägarkrets. Av de 90 privatägda storföretag som återfanns på aktiemarknaden vid utgången av 1978 hade 43 tio år senare köpts upp, vanligen av ett annat aktiemarknadsföretag. Som regel genomfördes uppköpen så att köparen successivt förvärvade aktier i målföretaget och lade ett bud på samtliga aktier först sedan en betydande röstandel uppnåtts.

Även bland de 47 privatägda storföretag som inte var föremål för uppköp inträffade kontrollägarskiften. I ett tiotal företag ägde minst ett kontrollägarskifte rum. Flera företag som 1978 saknade kontrollerande ägare fick en sådan under perioden.

Totalt genomfördes under 1980-talet 137 förvärv av företag med aktier inregistrerade vid Stockholms fondbörs eller noterade på någon annan kurslista. Enbart under 1988 genomfördes 37 förvärv av noterade företag. En del av denna utveckling förklaras av att antalet aktiemarknadsföretag kraftigt ökade under decenniet, men uppgången i förvärvsaktiviteten var större än vad som kan hänföras till aktiemarknadens expansion.

I sysselsättningstermer berörde de företagsförvärv som ägde rum på aktiemarknaden under 1980-talet närmare 280 000 anställda i de uppköpta företagen. Enbart under 1988 förvärvades aktiemarknadsföretag med närmare 120 000 anställda.

4.4.5 Fientliga uppköpserbjudanden

Uppköpserbjudanden kan ibland utvecklas till en öppen kamp om kontrollen mellan olika ägarintressen och ibland mellan ägare och företagsledning. Ett tidigt exempel var Broströmkoncernens försök att förvärva Götaverken. Under 1970-talet uppmärksammades dragkampen om verkstadsföretaget Billman Regulator, Incentives försök att förvärva Coronaverken samt KemaNords försök att förvärva Svenska Tändsticks AB.

En ny fas i utvecklingen inträdde 1979 då Beijerinvest framlade ett erbjudande om förvärv av samtliga aktier i investmentbolaget Företagsfinans. Erbjudandet framlades helt utan föregående förhandlingar med Företagsfinans och möttes av betydande motstånd från företagets större ägare och ledning.

Närmare en tiondel av uppköpserbjudandena på den svenska aktiemarknaden under 1980-talet kan klassificeras som "fientliga". I anslutning till dessa uppköpserbjudanden uttalade målföretages styrelse eller någon av dess huvudägare offentligt sin avsikt att inte acceptera erbjudandet och rekommenderade i vissa fall övriga ägare att inta samma ståndpunkt. I några fall vidtogs också mer aktiva åtgärder för att förhindra förvärvet.

Motståndet var i flertalet fall effektivt. Endast fyra fientliga förvärvserbjudanden, nämligen Volvo – Cardo, Gota – Wermlandsbanken, Nordstjernan – ABV och Esselte – Enström, resulterade i förvärv.

4.4.6 Försvarsåtgärder

Parallellt med företagens tilltagande riskkapitalfinansiering via aktiemarknaden utvecklades även olika metoder för att med en begränsad insats av ägarkapital kontrollera beslutsfattandet i företagen. I många storföretag kom ägarstrukturen därför redan under seklets början att karaktäriseras av s.k. ask-i-ask-ägande och av förekomsten av aktieslag med olika röstvärden. En likartad funktion fyllde flera av de familjekontrollerade stiftelser som framför allt under efterkrigstiden etablerade sig som stora ägare i näringslivet.

Dessa metoder för att uppnå och befästa kontroll över ett företag är alltjämt mycket vanliga. De fungerar för den kontrollerande ägaren som en garanti mot att en potentiell förvärvare, genom ett uppköpserbjudande till övriga ägare, berövar denne kontrollen över företaget. Den kontrollerande ägaren kan på dessa sätt sägas tvinga fram en förhandling om priset på kontrollen över företaget.

Den under det senaste decenniet markant ökade förekomsten av offentliga uppköpserbjudanden och det nya inslaget av "fientlighet" i en del av dessa erbjudanden har emellertid föranlett många företag att vidtaga åtgärder mer explicit inriktade på att försvåra eller förhindra oönskade ägarskiften. Beroende på huruvida dessa försvarsåtgärder vidtas för att möta ett framtida uppköpserbjudande eller ett erbjudande som redan framlagts talar man ofta preventiva respektiva akuta försvarsåtgärder.

Ett exempel på preventiva försvarsåtgärder är det ömsesidiga och cirkulära aktieägande som idag omger ett inte obetydligt antal storföretag på den svenska aktiemarknaden. Enstaka fall av ömsesidigt ägande förekom redan under 1950- och 1960-talen, men det utbredda bruket av dessa ägarkonstruktioner kan hänföras till 1970-talets senare år och framför allt till 1980-talet.

Denna typ av ägande – där två företag äger aktier i varandra – kan av en företagsledning utnyttjas i syfte att påverka inflytandestrukturen i företaget och minska ägarnas övervakningsmöjligheter. Kombineras flera olika ömsesidiga ägarsamband med varandra kan företagsledningen i praktiken göra sig helt oberoende av ägarna.

Ägarutredningens kartläggning visar att en betydande del av de svenska storföretagen är involverade i ägarsamband av detta slag. Sambanden är ofta av sådan styrka att de på ett avgörande sätt påverkar inflytandestrukturen i de berörda företagen. En jämförelse bakåt i tiden visar att det ömsesidiga ägandets utbredning vid årsskiftet 1985–1986 var väsentligt större än någon gång tidigare under efterkrigstiden.

En ny kartläggning genomfördes av ägarutredningen våren 1988. Den visade att ömsesidigt aktieägande, trots en viss antalsmässig minskning, alltjämt hade en betydande utbredning bland de svenska storföretagen. Av kartläggningen framgick också att vissa av de företag som år 1985 i större utsträckning än andra var involverade i denna typ av ägarsamband i minst lika stor utsträckning var det våren 1988. Ett för denna typ av ömsesidigt ägarsamband karaktäristiskt exempel är ägarbilden kring företagen Skanska och Volvo.

Akuta försvarsåtgärder mot oönskade uppköpsförsök har hittills varit mindre vanliga i det svenska näringslivet. I flertalet av de fientliga uppköpserbjudanden som förekommit på den svenska aktiemarknaden har agerandet från målföretagets sida inskränkt sig till att styrelsen eller någon av huvudägarna rekommenderat övriga ägare att inte acceptera det framlagda erbjudandet.

4.4.7 Ägarkoncentrationen på övergripande nivå

Ägarutredningen har även sökt belysa ägar- och inflytandestrukturen på en mer övergripande nivå genom att kartlägga förekomsten av ägare med inflytande i flera företag. Slutsatsen blev att ett begränsat antal ägare kontrollerar stora delar av produktion och sysselsättning i den privatägda delen av svenskt näringsliv. Släkten Wallenberg har under flera decennier varit den i särklass största ägaren i detta avseende, närmast följd av Svenska Handelsbanks-gruppen. Betydande förändringar präglar däremot övriga stora ägares inflytandepositioner. Många av dem som för ett tiotal år sedan var betydelsefulla ägare har sedan dess förlorat sitt inflytande. Andra ägare och ägargrupper har trätt i deras ställe. Bland de ägare som på detta sätt försvunnit märks exempelvis släkterna Broström, Kockum och Salén. Bland nytillkomna ägare kan nämnas Anders Wall, Erik Penser och familjen Lundberg.

Icke-finansiella företag har under senare år också framträtt som nya betydelsefulla ägare. Det gäller framför allt Volvo och Skanska, vilka till följd av omfattande ömsesidiga och cirkulära ägarsamband själva saknar egna kontrollerande ägare.

Enligt ägarutredningen tydde flera tecken på att ägarkoncentrationen på denna övergripande nivå ökat. Man ansåg det emellertid inte vara möjligt att beskriva en sådan utveckling i ett sammanfattande koncentrationsmått.

4.4.8 Maktutredningen och ägarutredningen

Tyngdpunkten i ägarutredningens undersökningar ligger på hur *ägarkoncentrationen* i de *enskilda* storföretagen har utvecklats. Även två näraliggande områden behandlas av ägarutredningen. Det ena är *maktkoncentrationen* i de enskilda företagen. Det andra är hur ägar- och maktstrukturen utvecklats på en mer *övergripande* nivå. Inom dessa två områden är mätningarna och modellresonemangen emellertid inte lika utvecklade och systematiska. Slutsatserna är därför osäkrare.

Maktutredningen tar vid där ägarutredningen slutar. Ett omfattande arbete har lagts ned på att utveckla nya teoretiska begrepp och praktiska mätverktyg. Maktutredningen har därmed kunnat vidareföra och fördjupa ägarutredningens undersökningar. Arbetet kan indelas i tre steg:

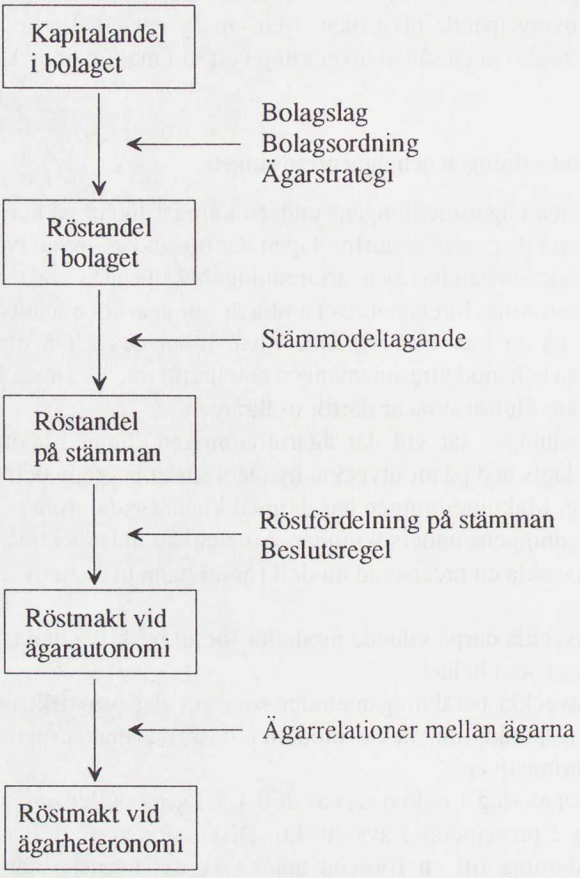
1. Att utveckla en preciserad modell för att mäta makten över enskilda företag.
2. Att utveckla därpå vilande modeller för att beskriva maktstrukturen i näringslivet som helhet.
3. Att utveckla beräkningsmetoder som gör det praktiskt möjligt att med utgångspunkt från dessa modeller beskriva maktstrukturen i det svenska näringslivet.

Resultatet av steg 1 redovisas i avsnitt 4.5. De modeller som utvecklats under steg 2 presenteras i avsnitt 4.6. Diskussionen av dessa modeller förs i anslutning till en förnyad analys av det svenska näringslivets maktstruktur under perioden 1978–1985. Den matematiska grunden för de modeller som utvecklats är i vissa stycken relativt komplicerad. Den följande redogörelsen inskränker sig till de principiellt viktiga dragen.[12]

4.5 Makten över det enskilda företaget

Utgångspunkten för varje diskussion om den ekonomiska makten är att pengar ger makt. Problemet är att sambandet mellan kapital och inflytande inte är automatiskt. Det sätt på vilket kapitalinnehav omvandlas till makt kan ses som en kedja av relationer. Dessa relationers art och styrka avgör i vilken utsträckning kapital i praktiken kan utnyttjas för att påverka. Figur 4.1 visar ett sätt på vilket en sådan kedja kan konstrueras. Exakt vilka länkar som bör urskiljas beror på de institutionella förhållanden som råder i ett visst samhälle vid en given tidpunkt. Den här återgivna model-

12. Där icke annat anges baseras avsnitt 4.5 och 4.6 på Anders Westholm, *Näringslivets nätverk*, som utkommer senare i maktutredningens bokserie. En utförligare redogörelse för den teoretiska modellen ges i Anders Westholm, "Power and Ownership: A Theoretical Model", maktutredningen, engelsk rapport 43, 1990.



Figur 4.1 Makten över företaget

len avser att fånga de förhållanden som är aktuella för svenska aktiebolag. Den är dock såpass allmän att den även kan användas som utgångspunkt för andra länder och andra typer av företag.

Modellen innebär att kapitalinnehav i ett bolag kan transformeras till makt först om det ger en tillräcklig röstandel i bolaget, som i sin tur ger röstandel på bolagsstämman, som i sin tur leder till röstmakt, vars storlek i sin tur avgörs inte bara av röstfördelningen utan också av beroendeförhållandena mellan ägarna. Kedjan skall inte ses som avslutad. Den kan utsträckas till att även innefatta styrelserepresentation och ytterligare led i företagets interna beslutsprocess. De led som här preciserats fyller emellertid syftet att systematisera diskussionen om förhållandet mellan kapital och makt i ett enskilt företag.

4.5.1 Från kapitalandelar till röstandelar[13]

Kedjans första länk översätter kapitalandel till röstandel i aktiebolaget. Tre faktorer är här avgörande, nämligen aktiebolagslagen, bolagsordningen och ägarstrategier.

Aktiebolagslagen reglerar aktiers röstvärde. För närvarande tillåter lagen en viss, men inte obegränsad, gradering av röstvärdet. För nybildade bolag tillåts en aktie ge högst 10 gånger så många röster som andra aktier.

Den tillåtna skillnaden i röstvärde varierar starkt mellan olika länder. I Israel, Portugal och Schweiz råder inga begränsningar. Med undantag för Norge finns det i de nordiska länderna begränsningar men inga förbud. I länder som Belgien, Frankrike, Västtyskland, Italien och Japan är röstvärdesdifferentiering i praktiken förbjuden. I andra länder, såsom England och Australien, är differentiering visserligen laglig, men bolag med olika röstvärde noteras inte på fondbörsen. I USA fanns tidigare en regel liknande den i England och Australien. Regeln har nu emellertid avskaffats.

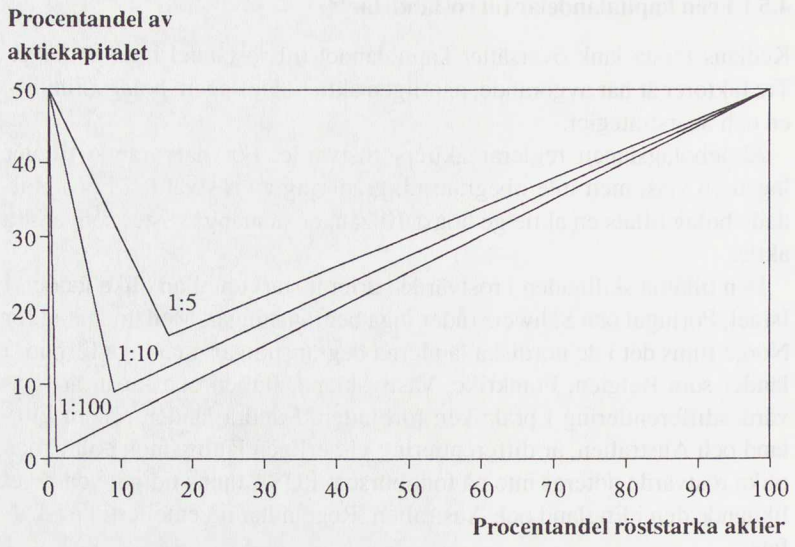
I länder med partiell reglering brukar intresset knytas till kvoten mellan röstvärdena. Det förefaller vid första påseende rimligt att det är denna som avgör den minsta kapitalandel som erfordras för att kontrollera ett bolag. Intressant nog är så inte fallet. Den relativa andelen aktier med högt respektive lågt röstvärde är många gånger minst lika avgörande.

Som visas i figur 4.2 varierar den minsta kapitalandel som behövs för att uppnå röstmajoritet både med röstvärdeskvoten och med andelen aktier med högt röstvärde. Röstvärdesvkotens storlek sätter i och för sig en undre gräns för hur stor kapitalandel som krävs för att kontrollera bolaget. Kvoten måste emellertid kraftigt begränsas för att den i praktiken skall höja detta tröskelvärde. Med den nuvarande kvoten 1 till 10 är det i praktiken möjligt att kontrollera ett bolag med så lite som 9 procent av kapitalet, förutsatt att andelen röster med högt röstvärde uppgår till samma procenttal (9 procent).

Som också framgår av figur 4.2 är det, över det "knä" som utmärker minsta nödvändiga kapitalandel, andelen aktier med högt röstvärde som är den avgörande faktorn. Med exempelvis 30 procent A-aktier är det i praktiken inte stor skillnad mellan röstkvoten 1 till 5 och röstkvoten 1 till 100. Som reglering har därför en maximering av innehavet av A-aktier större effekt än en begränsning av kvoten mellan högt och lågt röstvärde.

Utnyttjandet av röstvärdesdifferentiering har ökat i omfattning. Omkring tre fjärdedelar av de börsnoterade storföretagen hade 1985 någon form av åtskillnad i aktiers röstvärde. Den minsta kapitalandel som erfordras för att uppnå majoritetskontroll minskade från 42 procent 1968 till 27 procent 1986. Det ökade bruket av röstvärdesdifferentiering för-

13. Uppgifterna i detta avsnitt bygger i första hand på SOU 1988:38 samt Clas Bergström & Kristian Rydqvist, "Varför äger kontrollaktieägare B-aktier?", *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalstidskrift*, nr 1, 1988, s. 12–18.



Figur 4.2 Minsta kapitalandel som erfordras för att uppnå majoritet av röstetalet efter röstvärdeskvot och andel röststarka aktier

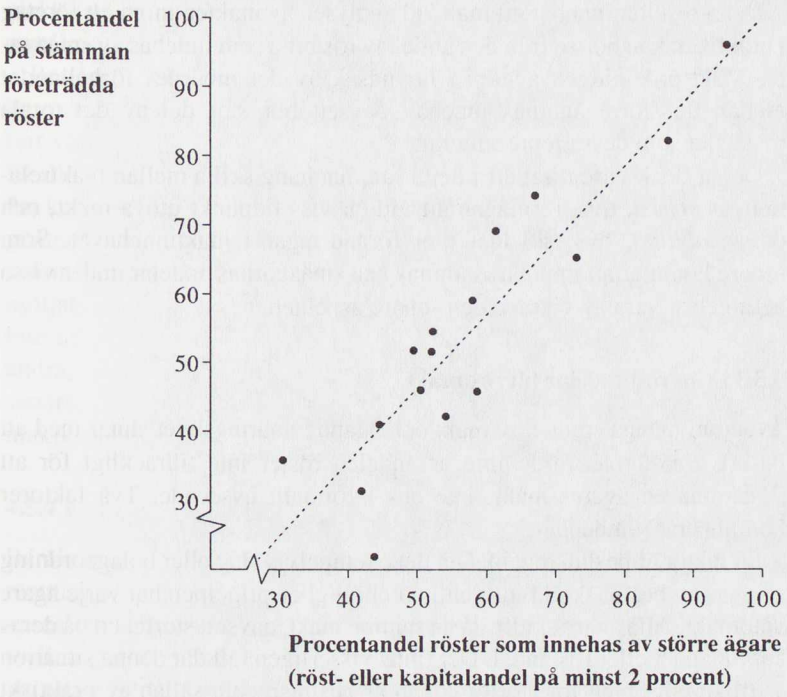
klaras inte minst av att det kan användas för att minska risken för maktövertagande. Regeln är emellertid villkorlig. Den träder i kraft endast så länge företagets bolagsordning inte innehåller en regel som säger motsatsen. Sådana regler är vanliga. År 1985 hade 75 procent av alla börsnoterade storföretag regler som satte lagens stadgande ur spel.

Den svenska aktiebolagslagen innehåller ytterligare en regel som i förstone förefaller betydelsefull. Enligt lagen får ingen enstaka ägare rösta för mer än 20 procent av de röster som är företrädda vid bolagsstämman, oavsett hur mycket mer denne skulle förfoga över.

Även i de fall 20-procentsregeln tillämpas kan den emellertid kringgås genom att dela upp en aktiepost i flera formellt oberoende men i praktiken nära lierade ägare. Så kontrollerar familjen Wallenberg t. ex. företaget Stora genom tre olika investmentföretag. Hade dessa betraktats som en enda ägare skulle 20-procentsregeln avsevärt reducerat familjens röstandel på stämman.

4.5.2 Från röstandelar i bolaget till röstandelar på stämman

Ett sedan länge välkänt faktum är att många aktieägare väljer att inte besöka bolagsstämman och därmed inte heller utnyttjar den rösträtt som aktierna berättigar till. En undersökning av de 16 börsföretag som 1984 hade de värdemässigt mest omsatta aktierna visar att endast 1,5 procent av aktieägarna var företrädda på stämman. Samtidigt uppgick emellertid den



Figur 4.3 Andel på bolagsstämman företrädda röster som en funktion av andelen röster som innehas av större ägare (y = -7,49 + 1,07x; r = 0,91). Företagsurval: De 16 börsföretag som 1984 hade de värdemässigt mest omsatta aktierna. Datakällor: Robert Björkenwall & Lars-Olof Pettersson, "Makt och ägande i näringslivet", LO, Stockholm 1985 samt Sven-Ivan Sundqvist, *Ägarna och makten i Sveriges börsföretag 1985*, Förlags AB Marieberg, Stockholm 1985. Gränsen för vad som här betraktas som större ägare är densamma som i det datamaterial som senare används för att studera maktkoncentrationen i det svenska näringslivet. Principerna för sammanslagning av andelar är också desamma. Se vidare avsnitt 4.6.1.

representerade andelen *röster* till i genomsnitt 54 procent. Det är således i första hand de små ägarna som inte besöker stämman.[14]

En tänkbar konsekvens är att andelen på stämman företrädda röster beror på hur spritt ägandet är. Hypotesen skulle närmare bestämt vara att bolag där merparten av aktierna är koncentrerade till ett fåtal ägare bör uppvisa en högre närvarofrekvens i andel röster räknat än bolag där små ägare sammantaget svarar för en stor del av innehavet. Som framgår av figur 4.3 får hypotesen fullt stöd. Relationen mellan den sammanlagda röstandel som innehas av större ägare och den på stämman företrädda röstandelen är i huvudsak ett till ett.

14. Robert Björkenwall & Lars-Olof Pettersson, "Makt och ägande i näringslivet", LO, Stockholm 1985. Jfr även *Ägandet i det privata näringslivet*, SIND 1980:5, s. 41–57.

Detta resultat innebär att man vid analysen av makten inom ett företag i praktiken kan bortse från den andel av rösterna som innehas av småägare. Maktfördelningen avgörs i huvudsak av det inbördes förhållandet mellan de större ägarnas innehav oavsett hur stor del av det totala röstetalet som dessa representerar.

Det är dock väsentligt att i detta sammanhang skilja mellan maktrelationens *styrka*, dvs. förmågan att vid en viss tidpunkt utöva makt, och dess *stabilitet*, dvs. skyddet mot förändringar i maktinnehavet. Som senare kommer att uppmärksammas kan småägarnas andelar under vissa betingelser vara av vikt för den senare aspekten.[15]

4.5.3 Från röstandelar till röstmakt

Även om många studier av makt och ägande i näringslivet slutar med att beskriva rösternas fördelning är andelen röster inte tillräckligt för att bestämma en ägares makt, inte ens i formellt avseende. Två faktorer komplicerar sambandet.

En faktor är beslutsregeln. Om det exempelvis i lag eller bolagsordning stadgas att beslut skall fattas enligt enhällighetsprincipen har varje ägare vetomakt. Alla ägare skulle då ha samma makt, oavsett storleken på deras kapitalandel eller röstandel. Det finns visserligen fall där denna situation är tillämplig, men för storföretagen är beslutsregeln sällan av praktiskt intresse eftersom beslut nästan alltid fattas enligt majoritetsprincipen.

Den andra komplikationen är att röstmakten inte endast är beroende av det egna innehavet av röster utan också av hur rösterna fördelas bland de övriga ägarna. Antag exempelvis att 60 procent av rösterna kontrolleras av en ägare och 40 procent av en annan. I detta fall berättigar inte de 40 procenten till mer än möjligen vissa minoritetsgarantier. I praktiken förfogar majoritetsägaren med sina 60 procent över hela makten. Antag nu att rösterna i stället fördelas på tre ägare, två med vardera 40 procent och en med 20 procent. Att ha 40 procent i denna situation betyder givetvis mer makt än i den föregående. Dessutom innebär en 20-procentig röstandel lika mycket makt som en 40-procentig. Vilka två ägare som helst kan bilda majoritet. Under majoritetsregeln och med den aktuella röstfördelningen är ägaren med 20 procent en lika värdefull koalitionspartner som dem med 40 procent.

Flera analysmetoder har utvecklats för att beskriva situationer av detta slag. Syftet är att karaktärisera en aktörs röstmakt givet en viss fördelning av samtliga aktörers röster. Resultatet sammanfattas i ett s.k. *maktindex*.[16] Ursprungligen utvecklades dessa metoder för att analysera makt i politiska organ, som t.ex. Förenta Nationernas säkerhetsråd och den

15. Jfr Kristian Rydqvist, *The Pricing of Shares with Different Voting Power and the Theory of Oceanic Games*, Handelshögskolan, Stockholm 1987.
16. För en översikt över denna litteratur, se Jan-Erik Lane & Hans Stenlund, "Vågmästarens makt", i Olof Petersson, red., *Maktbegreppet*, Carlssons, Stockholm 1987 samt Jan-Erik Lane & Hans Stenlund: "Begreppet makt", maktutredningen, rapport 9, 1986.

elektorsförsamling som väljer Förenta Staternas president. De visar sig emellertid även vara lämpliga för att beskriva makten över företag.

Beräkningen av maktindex tar framför allt fasta på i vilken mån aktören är *utslagsgivande* för kollektivets beslut. För det mått som här utnyttjas blir värdet noll i det fall det inte alls spelar någon roll hur aktören röstar. Skulle aktören alltid ha utslagsgivande position blir värdet ett. Indexvärdet kan tolkas som den relativa sannolikheten för att en aktör har utslagsgivande ställning.[17]

Jämfört med det mått som ägarutredningen, med vissa förbehåll, utnyttjat har detta slag av maktindex två fördelar. Det fordrar, för det första, inte att rösterna fördelar sig på något bestämt sätt. Det tillåter, för det andra, att samtliga aktörers maktinnehav i företaget fastställs.[18] Det senare är av avgörande vikt för möjligheten att i senare led beräkna maktkoncentrationen i näringslivet som helhet.

4.5.4 Från autonom till heteronom röstmakt

Beräkningen av maktindex utgör ett sätt att tolka röstandelar i termer av röstmakt. En fråga återstår emellertid att besvara, nämligen vad som skall anses utgöra en "aktör". Problemet handlar i praktiken om beroenden mellan aktörer. Lösningen på detta problem visar sig vara av stor vikt, inte bara därför att frågan i sig är av betydelse, utan därför att den också anvisar en väg från beskrivningen av makten över enskilda företag till beskrivningen av ekonomiska maktstrukturer.

I sin traditionella utformning bygger beräkningen av maktindex på någon typ av allmänt sannolikhetsantagande, i detta fall att alla koalitioner, eller röstningsmönster, är lika sannolika. Ett sådant antagande är hållbart endast så länge alla aktörer inom ett system handlar autonomt, dvs. oberoende av varandra. För en analys av näringslivets maktförhållanden är antagandet många gånger helt orealistiskt. Om aktörer definieras som de formellt distinkta ägarna skulle autonomi vara undantag snarare än regel.

Tidigare försök att lösa de problem som uppstår vid beroendeförhållanden mellan aktörerna har huvudsakligen tagit endera av två vägar. En metod går ut på att slå samman aktörer som bedöms vara förenade av starka inbördes band. En vanlig strategi är t.ex. att samgruppera ägare som anses tillhöra samma "intressesfär". Metoden är emellertid förknippad med två problem. För det första är den grov. I många fall är aktörer varken helt oberoende eller helt beroende utan belägna någonstans mellan dessa extrempositioner. För det andra är kriterierna för att avgöra om en aktör skall betraktas som beroende eller oberoende ofta vaga. Risken

17. För en utförligare beskrivning av det valda måttet, Banzhafs normaliserade index, hänvisas till Westholm 1990.
18. Jfr SOU 1988:38, s. 88. Sedan varje ägares maktandel beräknats kan koncentrationsgraden om så önskas fastställas med hjälp av ett konventionellt koncentrationsindex.

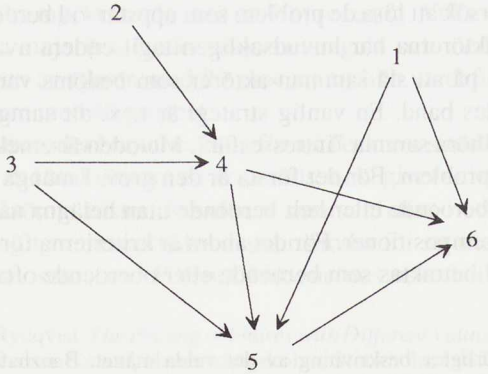
är att beskrivningen av intressesfärer går i cirkel: man beskriver vad man väntar att finna.

En annan möjlighet är att utgå från faktiskt observerade koalitionsmönster i samband med omröstningar. Även denna metod är förknippad med två problem. Det ena är av rent praktisk art, nämligen det omfattande arbete som krävs för att insamla sådana data för ett stort antal företag. Den andra komplikationen är av teoretisk natur. Beräkningen av maktindex tar sin utgångspunkt i maktens formella logik. Det skulle strida mot metodens principer att i själva beräkningen även beakta aktörernas faktiska handlande och överväganden.

Denna synpunkt är särskilt relevant för en analys av näringslivet. En viktig norm i företagsvärlden är att inte låta interna konflikter komma till offentlig kännedom. Det är ingen tillfällighet att valspråket "att vara, men inte synas" väglett Sveriges dominerande finansfamilj. Samstämmighet på ytan kan dölja stora konflikter.

Båda de metoder som ovan diskuterats reser sålunda invändningar av såväl teoretisk som praktisk natur. Det alternativ som här utvecklas löser flera av dessa problem, samtidigt som det möjliggör en förening av den ekonomiska maktens maktens individuella och strukturella aspekter. Metoden bygger på en kombination av aktörsteori (i form av spelteori) och strukturteori (i form av nätverksteori).

Ett nätverk av ägarrelationer åskådliggörs i figur 4.4. Ett sådant nätverk kan ses som bildat av två skilda slag av aktörer, nämligen *slutägare* och *företag*. Definitionen av en slutägare är att denne äger andra aktörer inom nätverket men inte ägs av dem. Företag definieras här som en aktör som ägs av andra aktörer inom nätverket. Alla relationer i nätverket går sålunda från slutägare till företag och från företag till företag. I det avbildade nätverket är därmed 1, 2 och 3 slutägare, medan 4, 5 och 6 är företag.



Figur 4.4 Exempel på ett ägarnätverk

Företag utgörs endast av juridiska personer, medan slutägare kan vara såväl juridiska som fysiska personer. Juridiska slutägare kan vara av två olika slag, antingen juridiska personer som inte ägs (t.ex. stat, kommun eller vissa typer av organisationer) eller juridiska personer som ägs av aktörer utanför nätverket.

Den metod som kommer att brukas för att beräkna röstmakt inom ett nätverk tar hänsyn till *den koordination mellan aktörer som ägandet ger möjlighet till*. En på ägande grundad koordination kan uppstå av två olika skäl, antingen genom en direkt eller indirekt ägarförbindelse mellan två aktörer eller genom att de direkt eller indirekt ägs av en tredje aktör. I exemplet kan aktörerna 4 och 5 koordineras av båda mekanismerna. Aktör 4 äger andelar i aktör 5. Dessutom äger aktör 3 andelar i såväl 4 som 5. Aktörerna 1 och 5 kan koordineras eftersom 1 äger andelar i 5. För att bestämma vilken makt aktörerna 1, 4 och 5 har över aktör 6 måste man således ta hänsyn till den större sannolikheten för koordination mellan 4 och 5, och mellan 1 och 5, än mellan 1 och 4.

Relationerna mellan ägande, koordinationssannolikheter och röstmakt kan uttryckas i ett ekvationssystem. I praktiken blir ett sådant ekvationssystem snabbt mycket komplicerat, särskilt om nätverket innehåller cykliska relationer. Beräkningsmetoden bygger därför i stället på en datoriserad simuleringsteknik.[19]

4.6 Makten över näringslivet

Den ovan förda diskussionen fäster uppmärksamheten på att makten över ett företag ofta beror av dess placering i ett vidare nätverk av ägarrelationer. För att uppskatta styrkan i de enskilda maktrelationerna måste hänsyn tas till den omgivande ägarstrukturen. Den metod som här utvecklats löser detta problem genom att på ett explicit sätt placera in de olika aktörerna i det nätverk som utgör maktens kontext. Varje enskild maktrelation mäts med hänsyn tagen till samtliga övriga maktrelationer i nätverket.

Men när alla de enskilda maktrelationerna väl är kända kan nätverksperspektivet utnyttjas åt andra hållet. Frågan är då inte längre hur de enskilda maktrelationerna beror av den omgivande strukturen utan hur strukturen kan beskrivas med utgångspunkt från de enskilda relationerna. Nätverksperspektivet är således centralt i två avseenden. Det möjliggör dels att hänsyn tas till helheten vid uppskattningen av de enskilda relationerna, men det medger också en systematisk beskrivning av dessa enskilda relationers betydelse för helheten.

Den beskrivning av det svenska näringslivets maktstruktur som här kommer att ges tar sin utgångspunkt i fyra nyckelbegrepp: koncentration, centralisering, koordination, och komplexitet. Den närmare innebörden hos varje begrepp preciseras efter hand.

19. De empiriska analyser som nedan redovisas har utförts med ett för ändamålet nyutvecklat datorprogram. Programmet har skrivits av Anders Westholm.

4.6.1 Dataunderlag

Det datamaterial som ligger till grund för beskrivningen är i huvudsak detsamma som det ägarutredningen utnyttjade. Vissa kompletteringar har dock gjorts. Likaså kan klassificeringarna skilja sig åt i enskilda detaljer. Underlaget är således inte helt identiskt med ägarutredningens.[20]

Materialet avser ägarförhållandena i det svenska näringslivet vid två olika tidpunkter, 1978 och 1985.[21] Utgångspunkten är i båda fallen en företagspopulation (i fortsättningen kallad huvudpopulationen) bestående av självständiga svenska företag eller koncerner med minst 500 anställda. Dessa företag benämns fortsättningsvis storföretag.[22]

Huvudpopulationen innefattar samtliga storföretag på två undantag när. Det ena undantaget utgörs av ett fåtal företag vars verksamhet bedrivs under mycket speciella villkor, såsom Sveriges Radio, Dramaten och Operan. Det andra undantaget utgörs av ekonomiska föreningar, sparbanker, föreningsbanker samt ömsesidiga försäkringsbolag.[23] Dessa företag ingår i undersökningen i den mån de förekommer som ägare. De ingår däremot ej som ägda. Anledningen är inte främst det faktum att dessa företag i strikt juridisk bemärkelse har medlemmar snarare än ägare. Skälet är istället att den formella kontrollen vanligen är relativt okomplicerad. Makten innehas formellt sett av medlemmarna på samma sätt som i andra föreningar eller såsom i medborgarnas förhållande till staten. Hur den reella maktutövningen i dessa företag sedan ser ut är en lika öppen som viktig fråga. Men svaret fordrar en annan typ av undersökning än den här företagna.

I huvudpopulationen ingår även de statliga affärsverken trots att dessa ej är juridiska personer och formellt sett inte har någon ägare. Affärsverkens organisation och betingelserna för deras verksamhet har under

20. Materialet har insamlats av Barbro Sköldebrand, Stora Huset AB. Sköldebrand har också bistått maktutredningen med många råd och upplysningar av värde för analysen, för vilket härmed ett varmt tack framföres. Ett tack riktas också till Rolf Skog, Mats Isaksson och Ragnar Bohman som vid olika tillfällen lämnat upplysningar som varit till hjälp vid bearbetningen. Ansvaret för de analyser som här redovisas och de slutsatser som därav dras är naturligtvis maktutredningens eget.
21. Närmare bestämt avses den situationen som förelåg vid årsskiftet 1978/79 respektive 1985/86 eller så nära dessa båda tidpunkter som det praktiskt sett varit möjligt att komma.
22. Dotterföretag, dvs. företag som till mer än 50 procent ägs av annat företag, har förts till moderföretaget. Begreppet företag syftar därför i många fall på hela koncerner snarare än enskilda bolag. Det finns två undantag från denna regel. Det ena utgörs av i Sverige registrerade dotterföretag med utländska mödrar. Den svenska delen av koncernen betraktas i detta fall som ett självständigt företag. Det andra undantaget består av ett fåtal fall där ägarandelen enligt tillgängliga uppgifter låg strax över 50 procent, men där det förelåg osäkerhet om huruvida ett dotterbolagsförhållande i lagens mening förelåg, och där ett sådant förhållande skulle varit lagvidrigt. Även dessa företag har betraktats som självständiga.
23. Enligt ägarutredningens uppgifter svarade dessa företag vid båda mättillfällena för drygt 10 procent av antalet anställda inom storföretagspopulationen. Se SOU 1988:38, s. 56 ff.

senare år alltmer kommit att likna dem som gäller för många andra företag. De behandlas därför analogt med övriga statliga företag, dvs. som ägda av staten.

Sammanlagt består huvudpopulationen av 272 företag för år 1978 och 270 företag för år 1985. Det totala antalet årsanställda i dessa företag uppgick båda åren till ca en och en halv miljon inklusive utlandsanställda. Det är av redovisningstekniska skäl svårt att avgöra exakt hur stor del av den totala sysselsättningen i Sverige som därmed innefattas. För år 1985 kan andelen dock uppskattas till minst 25 procent, sannolikt mer. Återstoden fördelar sig på mindre företag (ca 34 procent), sådan offentlig verksamhet som ej bedrivs i form av bolag eller statligt affärsverk (ca 37 procent) samt storföretag organiserade i föreningsform (ca 3 procent).[24]

För samtliga företag i huvudpopulationen föreligger kännedom om alla ägare som innehar en andel uppgående till minst 2 procent av kapital eller röster.[25] Beräkningen av maktindex grundar sig på den relativa fördelningen av dessa ägares röstandelar inom respektive företag.[26]

För att få en någotsånär komplett bild av nätverket räcker det emellertid inte att ha uppgifter om de direkta ägarna till företagen i huvudpopulationen. Indirekt kontroll, t. ex. i form av s. k. ask-i-ask-ägande, har ofta stor betydelse. Materialet har därför kompletterats genom att följa ägarkedjorna bakåt. I det fall ägaren är en fysisk person, en juridisk person som ej är ett företag, en ekonomisk förening, ett utländskt företag, eller ett företag som redan ingår i urvalet har sökandet avslutas. Om ägaren däremot är ett svenskt företag som ej är en ekonomisk förening och ej heller tidigare ingår i urvalet har även information om detta företags ägare insamlats. Sökandet har därefter fortsatt med utgångspunkt från det tillförda företaget tills dess att inga nya företag av angivet slag påträffas.

24. Uppgifterna grundar sig på de siffror som redovisas av ägarutredningen, SOU 1988:38, tabell 3.3, 3.4, 4.1 och 4.2. För en diskussion av de beräkningsmässiga svårigheterna, se SOU 1988:38, s. 44 ff. Det är av skäl som där anförs också svårt att exakt avgöra i vilken utsträckning de undersökta storföretagens andel av den svenska sysselsättningen ökat eller minskat mellan 1978 och 1985. I absoluta tal stiger antalet sysselsatta i dessa företag något, men huvuddelen av ökningen hänför sig till de utlandsanställda. Samtidigt ökar också det totala antalet sysselsatta i Sverige. En försiktig slutsats är att storföretagens andel av den totala svenska sysselsättningen knappast var större 1985 än 1978.
25. I vissa fall ingår även mindre poster då dessa bedömts ha samband med någon av de större posterna i samma företag.
26. Vad som härvid kommer att betraktas som en och samma ägare avgörs av de sammanslagningar som gjorts i det grundmaterial som stått till förfogande. Sammanfattningsvis gäller följande: Innehav tillhöriga samma familj har sammanslagits såvida det inte varit känt att olika familjemedlemmar agerat oberoende av varandra. Familjekontrollerade stiftelser, t. ex. Wallenbergstiftelserna, har förts samman med familjens personliga innehav. Stiftelser och fonder med nära inbördes samband, t. ex. SE-Bankens olika aktiefonder, har slagits samman till en stiftelse eller fond. Aktier som innehas av de anställda i ett företag (exklusive företagsledningen) har summerats till en gemensam andel. Slutligen har också innehav hänförliga till någon gren av konsumentkooperationen, arbetarrörelsen, lantbrukskooperationen eller Länsförsäkringar förts samman till ett innehav för var och en av dessa sammanslutningar.

Tabell 4.2 Aktörssammansättning i 1978 och 1985 års ägarnätverk

Aktörskategori	1978	1985
Huvudpopulationen av företag	272	270
Tillkommande företag inkl. konsortier	41	79
Slutägare	392	459
Totalt	705	808

Gränslinjen vid lokaliseringen av nya ägare har varit densamma som för huvudpopulationen, dvs. en kapital- eller röstandel på minst 2 procent.[27]

Hänsyn har även tagits till förekomsten av kända samarbetsavtal i form av s. k. konsortialavtal mellan ägarna till ett företag. Sådana avtal har behandlats på samma sätt som om konsortiet vore ett separat företag. Den direkte ägaren utgörs av konsortiet. Konsortiet betraktas i sin tur som ägt av sina medlemmar.

På detta sätt tillkommer ytterligare 41 företag eller konsortier för år 1978 och 79 för år 1985. Skillnaden mellan de båda åren speglar det faktum att det indirekta ägandet ökat i betydelse. Antalet slutägare uppgår till 392 för år 1978 och 459 för år 1985. Totalt får nätverket för respektive år den aktörssammansättning som redovisas i tabell 4.2.

Även om samtliga företag i huvudpopulationen förtjänar benämningen storföretag finns avsevärda storleksvariationer dem emellan. I ägarutredningens analyser av ägarkoncentrationen i enskilda företag väger samtliga bolag lika tungt. Ägarkoncentrationen i ett relativt sett litet företag, t. ex. Uppsala Buss, har lika stor betydelse för slutresultatet som koncentrationen i något av Sveriges allra största företag, t. ex. Volvo. Vid en analys av maktstrukturen i näringslivet som helhet är det dock uppenbart att hänsyn måste tas till företagens storlek. Makten över Uppsala Buss skulle annars komma att jämställas med makten över Volvo.

Företagen har därför vägts med utgångspunkt från sin relativa storlek. Hänsyn har därvid tagits dels till antalet anställda, dels till det kapital som passerar eller verkar i företaget. Varje företags *ekonomiska vikt* har på detta sätt fastställts. Dessa ekonomiska vikter summerar till 100 procent för huvudpopulationen i sin helhet.[28] Företag som ej tillhör huvudpopu-

27. Uppgifterna har i ett fåtal fall måst baseras på bedömningar av de sannolika ägarförhållandena. Några exakta uppgifter går helt enkelt inte att erhålla. I en undersökning från år 1987 konstaterades att ca 10 procent av de aktiebolag som är VPC-registrerade aktieägare över huvud taget inte står att finna i Patent- och registreringsverkets obligatoriska aktiebolagsregister (Anders Thomasson, "Vilka äger börs- och OTC-aktier?", Aktuell Information, Näringslivets Ekonomifakta, Stockholm 1987, s. 5).
28. Varje företags andel av helheten har först beräknats separat för vart och ett av tre mått: antal anställda, omsättning och balansomslutning. Andelarna har sedan sammanvägts varvid det andelsmått som beräknats med utgångspunkt från antal anställda multiplicerats med 0,50 och de båda kapitalbaserade måtten med vardera 0,25. Viktens exakta utformning torde inte vara av avgörande betydelse. Exempelvis leder en viktning som enbart utgår från antal anställda i allt väsentligt till samma resultat som de som nedan redovisas.

lationen ingår ej i vägningsförfarandet. Sådana företag har i samtliga fall vikten 0. De uppgifter som i det följande redovisas rörande olika aktörers *andelar av makten* i näringslivet avser, försåvitt inte annat anges, den andel av den ekonomiska vikten som aktörerna kontrollerar.

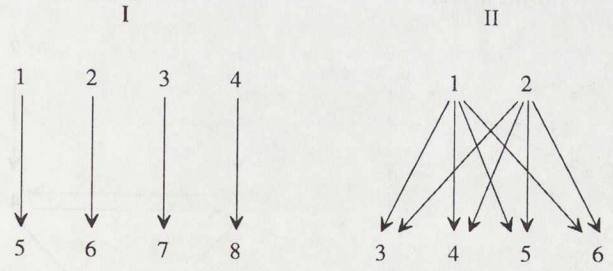
4.6.2 Koncentration

Tre begreppsliga distinktioner är av central vikt för att klargöra hur en undersökning av maktkoncentrationen i näringslivet som helhet skiljer sig från studiet av maktkoncentrationen i enskilda företag. Den första avser förekomsten av multiplicitet, dvs. att en och samma ägare samtidigt kontrollerar flera företag. Den andra gäller gränslinjen mellan direkt och indirekt makt. Den tredje och sista handlar om skillnaden mellan acykliska och cykliska strukturer.

Så länge studiet av koncentration endast avser de enskilda företagen bortses från det faktum att en och samma aktör kan utöva makt över flera företag. Vid undersökningen av maktkoncentrationen i näringslivet som helhet är däremot förekomsten av sådan multiplicitet av stor betydelse.

Den grundläggande skillnaden mellan de båda perspektiven illustreras i figur 4.5. Figuren visar två små ekonomier vardera bestående av fyra företag. I den första ekonomin ägs varje företag av en enda ägare. Maktkoncentrationen i de enskilda företagen är därmed total. Men ägaren till de fyra företagen är i intet fall densamme. Koncentrationen i näringslivet som helhet är sålunda väsentligt mindre. I den andra ekonomin har varje företag två ägare. Maktkoncentrationen i de enskilda företagen är därmed lägre än i det tidigare fallet. Men dessa två ägare är i samtliga fall desamma. Makten över näringslivet som helhet blir därmed mer samlad trots att koncentrationen i de enskilda företagen minskar.

En viktig slutsats är att maktkoncentrationen på de båda nivåerna kan utvecklas i helt olika riktning. Med utgångspunkt från ägarutredningens huvudperspektiv råder starkast koncentreration i den första ekonomin. I det perspektiv som här anläggs gäller däremot det omvända förhållandet.



Ägarutredningens huvudperspektiv: I mer koncentrerad än II
Maktutredningens huvudperspektiv: II mer koncentrerad än I

Figur 4.5 Två perspektiv på maktkoncentration

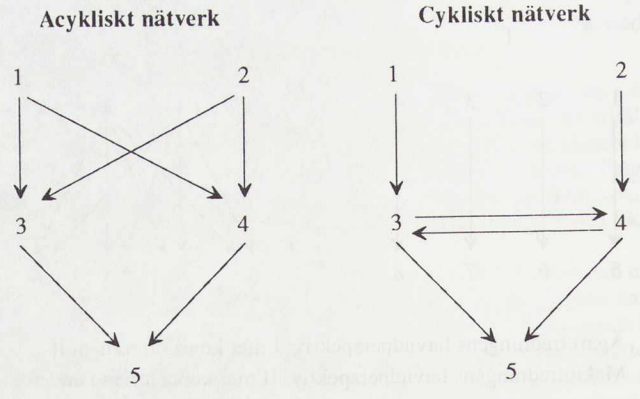
De strukturer som redovisas i figur 4.5 är ovanligt enkla såtillvida att alla maktrelationer är direkta. I praktiken utövas emellertid den ekonomiska makten ofta via mer indirekta och därmed också mer komplicerade mekanismer. I figur 4.6 visas två exempel på nätverk innehållande indirekta maktrelationer. Diagrammen är av pedagogiska skäl fortfarande mycket enkla och överskådliga. I praktiken förekommer väsentligt mer komplicerade strukturer.

Det vänstra diagrammet visar ett acykliskt eller hierarkiskt nätverk. Nätverket är acykliskt i den meningen att det inte i något fall är möjligt att, genom att följa pilarnas riktning, återvända till utgångspunkten. Ett annat sätt att uttrycka saken är att det mellan varje par av aktörer som förbinds av en direkt eller indirekt maktrelation råder ett ordningsförhållande. Den ene aktören är antingen över- eller underordnad den andre. Strukturen är i detta avseende hierarkisk.

Det högra nätverket är däremot cykliskt. Kännetecknet på ett cykliskt nätverk är just att pilarna i vissa fall leder tillbaka till utgångspunkten, såsom i relationen mellan aktörerna 3 och 4. När det, såsom i detta fall, handlar om ett direkt reciprocitetsförhållande mellan två aktörer talar man i näringslivssammanhang ofta om korsvist ägande. I allmänhet kan dock cykliska relationer inbegripa fler än två aktörer och aktörerna kan dessutom förbindas av mer än en cykel.

Även ett cykliskt nätverk kan innehålla element av över- och underordning. Men hierarkin är aldrig fullständig. I exemplet är 1 och 2 överordnade i förhållande till 3 respektive 4. Dessa två är i sin tur överordnade i förhållande till 5. Men mellan 3 och 4 råder inget ordningsförhållande trots att de är inbördes relaterade.

Maktfördelningen i dessa båda nätverk kan nu analyseras. Härvid antas för enkelhets skull att samtliga företag i respektive nätverk har samma vikt och att alla maktrelationer har samma styrka. Eftersom nätverken i båda fallen innehåller tre företag får varje företag vikten 1/3. Samtliga företag har två ägare varför maktrelationernas styrka antas uppgå till 0,5.



Figur 4.6 Exempel på acykliskt respektive cykliskt nätverk

Varje aktörs makt i nätverket kan beräknas med utgångspunkt från två perspektiv: direkt makt respektive total makt. För att beräkna den direkta makten multipliceras först styrkan hos var och en av de maktrelationer som utgår från en given aktör med den ekonomiska vikten hos det företag som kontrolleras. Därefter summeras dessa produkter för aktören ifråga. Exempelvis uppgår den direkta makten för aktör 1 i det acykliska nätverket till $0,5 \cdot 1/3 + 0,5 \cdot 1/3 = 1/3$. I tabell 4.3 redovisas den direkta maktens storlek för varje aktör i de båda nätverken. Summan av samtliga aktörers direkta makt inom ett nätverk blir alltid ett.

Fördelningen med avseende på direkt makt innebär dock ofta en underskattning av den totala maktkoncentrationen. I det acykliska nätverket kontrolleras aktör 5 av aktörerna 3 och 4. Men dessa båda aktörer kontrolleras i sin tur av 1 och 2. Ytterst kontrollerar 1 och 2 således även 5. Makten över 5 är emellertid indirekt. För att beräkna den totala makt som innehas av 1 och 2 måste den direkta makten summeras med den indirekta.

Mätningen av indirekt makt utgår från begreppet *sekvens*. En sekvens är en uppsättning direkta relationer förbundna på ett sådant sätt att vandringen hela tiden sker i pilens riktning. I det acykliska nätverket bildar exempelvis $1 \rightarrow 3 \rightarrow 5$ en sekvens. Däremot utgör $1 \rightarrow 3 \leftarrow 2$ inte någon sekvens eftersom vandringen i det ena fallet skulle komma att ske mot pilens riktning. En sekvens som slutar i samma punkt som den börjar kallas en *cykel*.

Sekvenser och cykler kan ha olika längd och olika styrka. Längden avgörs av antalet relationer. En sekvens som bara består av enda relation har längden 1. Styrkan bestäms som produkten av styrkan hos de ingående direkta relationerna.

Sekvenser och cyklar som utmärks av att startpunkterna respektive slutpunkterna hos de relationer som utgör dess beståndsdelar är distinkta ges beteckningen elementära. I det cykliska nätverket är sekvensen $3 \rightarrow 4 \rightarrow 5$ elementär medan däremot $3 \rightarrow 4 \rightarrow 3 \rightarrow 5$ inte är det eftersom 3 förekommer som startpunkt vid två tillfällen. När begreppen sekvens och cykel forsättningsvis används avses endast de elementära varianterna.[29]

De båda nätverken i figur 4.6 är såpass enkla att de sekvenser och cykler som förekommer låter sig bestämmas genom direkt observation. I det acykliska nätverket finns t. ex. sex sekvenser av längden 1 och fyra av längden 2. I det cykliska finns sex sekvenser av längden 1, sex av längden 2, två av längden 3 och en cykel av längden 2. I större nätverk blir det i praktiken snabbt omöjligt att överblicka strukturen utan datorns hjälp. Exempelvis kan nämnas att nätverket för 1985 års svenska storföretag innehöll inte mindre än 7,5 miljoner sekvenser och cykler.

29. Termernas engelska motsvarigheter är *path* och *cycle* respektive *elementary path* och *elementary cycle*. Flera olika beteckningar förekommer inom den matematiska nätverksteorin. Den här utnyttjade terminologin har hämtats från Bernard Carré, *Graphs and Networks*, Clarendon Press, Oxford 1979.

Tabell 4.3 Direkt och total makt i acykliskt respektive cykliskt nätverk

	Acykliskt nätverk		Cykliskt nätverk	
Aktör	Direkt makt	Total makt	Direkt makt	Total makt
1	1/3	1/2	1/6	3/8
2	1/3	1/2	1/6	3/8
3	1/6	1/6	1/3	1/2
4	1/6	1/6	1/3	1/2
5	0	0	0	0
Summa slutägare	2/3	1	1/3	3/4
Summa samtliga	1	1 1/3	1	1 3/4

Sedan samtliga de sekvenser och cykler som utgår från en given aktör fastställts kan vederbörandes totala makt beräknas. Liksom i fråga om den direkta makten, sker beräkningen i två steg. Först multipliceras styrkan hos varje sekvens eller cykel med den ekonomiska vikten hos den aktör kontrollen avser. Därefter summeras produkterna. Den indirekta makten erhålls som skillnaden mellan den direkta och den totala.

Den totala makten för varje aktör i de båda nätverken redovisas i tabell 4.3. Summeras den totala makten över alla aktörer visar den sig i båda fallen överstiga ett. Så blir alltid fallet i nätverk innehållande indirekta maktrelationer. När samtliga aktörer inbegrips innebär mätningen av total makt en slags dubbelräkning. I det acykliska nätverket kommer t. ex. makten över aktör 5 att räknas två gånger eftersom 3 och 4 kontrollerar 5, men 1 och 2 också gör det via sin makt över 3 och 4. Summeras enbart slutägarnas makt blir dock summan åter ett. Beräkningen av total makt ger således möjlighet att undersöka maktfördelningen med avseende på slutägarna.

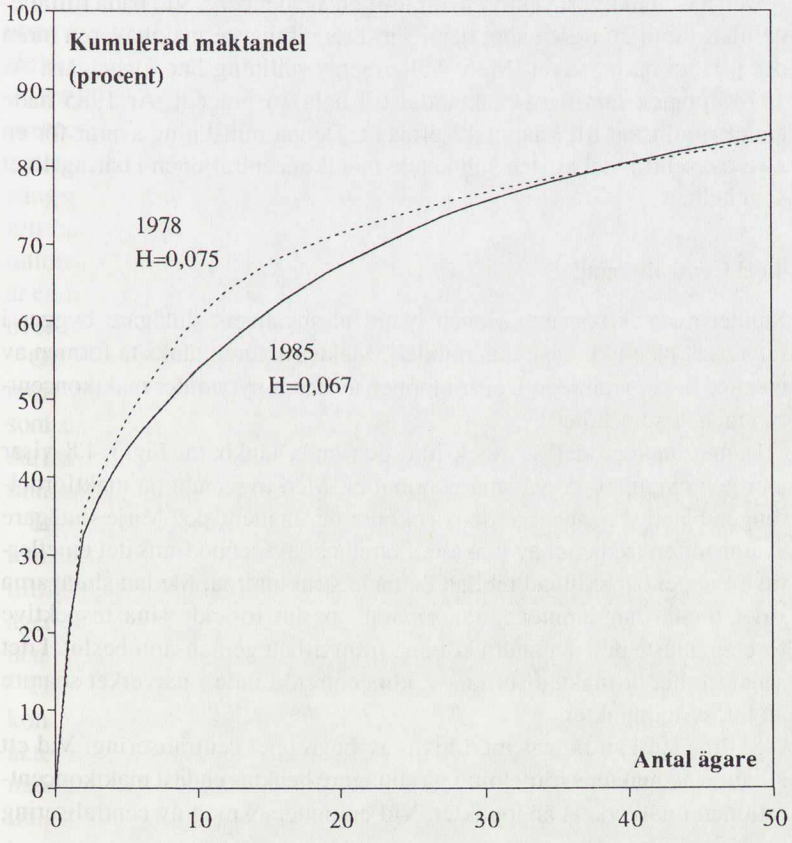
Det bör emellertid observeras att slutägarnas makt summerar till ett endast i det acykliska fallet. I det cykliska kommer däremot deras samlade makt att understiga ett. Förekomsten av korsvist ägande och cykliska maktstrukturer innebär just att en del av makten frånhändas slutägarna och istället placeras hos styrelserna i de ägda företagen. Skillnaden mellan slutägarnas makt och totalen utgör ett mått på hur stor del av makten som berövats slutägarna. Måttet kan kallas cyklicitet. I exemplet uppgår cykliciteten till $1 - 3/4 = 1/4$.

Graden av cyklicitet avgörs inte bara av i vilken utsträckning enskilda företag kontrollerar sig själva utan också av i vilken omfattning sådana företag i sin tur har makt över andra. I det aktuella examplet beror måttets värde dels av den självkontroll som utövas av företagen 3 och 4 men också av den makt som dessa företag i sin tur har över 5.

Den makt som utövas via cykliska relationer kan i sin tur uppdelas på de inblandade aktörerna. Resultatet av en sådan uppdelning kan kallas cykliska andelar. Fördelas makten på slutägare plus cykliska andeler kommer den att summera till ett även i ett cykliskt nätverk.

De maktfördelningar som på detta sätt resulterar från analysen av 1978 och 1985 års ägarnätverk redovisas i figur 4.7. Diagrammet beskriver den kumulativa fördelningen för de 50 mäktigaste slutägarna (inkl. cykliska andelar). Den horisontella axeln avser antal ägare. Ägarna har ordnats med utgångspunkt från hur stor andel av makten de förfogar över. Den vertikala axeln avser kumulerad maktandel. Avläses t. ex. kurvan vid siffran 10 på den horisontella axeln visar den vertikala hur stor del av den totala makten som de 10 största ägarna tillsammans förfogar över.

Uppenbart är att makten vid båda tillfällena är mycket koncentrerad. År 1978 svarade exempelvis de 5 största ägarna för ca 47 procent av makten, de 10 största för ca 61 procent och de 20 största för ca 71 procent. Men det anmärkningsvärda är att utvecklingstendensen inte går riktning mot ökad koncentration. Tvärtom minskar koncentrationsgraden. Kurvan för 1985 placerar sig huvudsakligen under den för 1978. De båda kurvorna löper visserligen samman på nytt, men detta sker vid en relativt sen punkt i fördelningen. Koncentrationen blir därför högre för år 1978 än för år 1985.



Figur 4.7 Koncentrationen av makt över svenska storföretag 1978 och 1985. Makten fördelad på slutägare och cykliska andelar.

Graden av koncentration kan sammanfattas med hjälp av ett koncentrationsindex, det s. k. Herfindahls index (*H*). Måttet beräknas som summan av de kvadrerade maktandelarna (uttryckta som proportioner) och grundas på hela fördelningen (inte bara den del som visas i figuren). Vid fullständig koncentration, då en enda aktör innehar hela makten, blir värdet 1. Om makten är spridd på oändligt många lika stora andelar blir värdet 0. Värdena där emellan har en relativt enkel tolkning i termer av hypotetiska maktfördelningar där alla aktörer har lika stor makt. Om vi för ett ögonblick bortser från det faktum att aktörer är odelbara motsvarar värdet 0,075 för år 1978 en maktfördelning där 13,3 aktörer (1 / 0,075) vardera innehar 7,5 procent av makten. På samma sätt motsvarar värdet för 1985 en fördelning där 14,9 aktörer vardera innehar en andel på 6,7 procent.[30]

Såväl 1978 som 1985 innehas den största enskilda maktandelen av staten. Sammanlagt uppgår denna andel till ca 20 respektive 21 procent. Härav svarar kontrollen över affärsverken och de statliga företag som innehar en monopolställning (t. ex Systembolaget och Svensk Bilprovning) för ca 55 respektive 62 procent.

Den näst mäktigaste aktören är familjen Wallenberg. Vid båda tillfällena intar familjen rollen som den i särklass viktigaste makthavaren inom det privata näringslivet. Men Wallenbergs ställning har försvagats. År 1978 uppgick familjens maktandel till hela 16 procent. År 1985 hade andelen minskat till knappt 12 procent. Denna minskning svarar för en icke oväsentlig del av den sjunkande maktkoncentrationen i näringslivet som helhet.

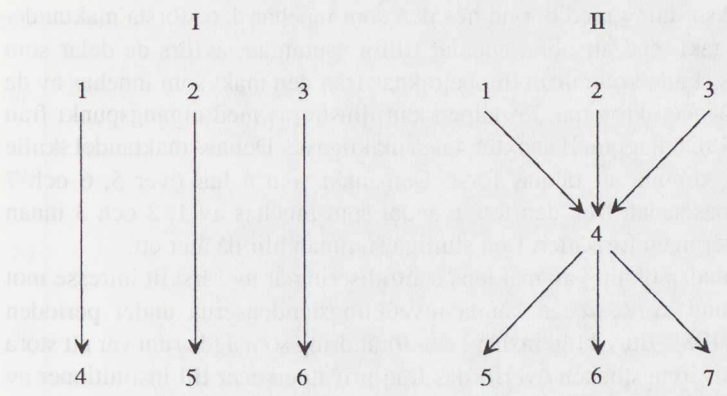
4.6.3 Centralisering

Studiet av maktkoncentrationen bland näringslivets slutägare bygger i huvudsak på en klassisk maktmodell. Maktstrukturen tänks ta formen av en eller flera pyramider. Det är i toppen av dessa pyramider maktkoncentrationen är som störst.

Denna tankemodell är dock inte den enda tänkbara. Figur 4.8 visar återigen exempel på två små ekonomier. Med avseende på maktfördelningen bland slutägarna är de två ekonomierna identiska. Varje slutägare svarar för en tredjedel av makten. I ett annat avseende finns det emellertid en uppenbar skillnad mellan de båda strukturerna. Medan slutägarna i det första diagrammet fattar separata beslut rörande sina respektive företag, måste de i det andra komma fram till ett gemensamt beslut. I det senare fallet är makten som mest koncentrerad inne i nätverket snarare än i dess ändpunkter.

Skillnaden kan fångas med hjälp av begreppet centralisering. Vid ett studium av maktens fördelning på slutägare beaktas endast maktkoncentrationen i nätverkets ändpunkter. Vid en undersökning av centralisering

30. För en närmare diskussion av måttet, se Frank A. Cowell, *Measuring Inequality*, Philip Allan, Oxford 1977. Jfr även SOU 1988:38, s. 341–344.



I lika koncentrerad som II men II mer centraliserad än I

Figur 4.8 Exempel på skillnaden mellan slutägarkoncentration och centralisering

uppmärksammas all maktsamling, oberoende av om den påträffas i nätverkets yttre delar eller i dess inre.

Det finns även en annan principiellt viktig skillnad mellan de båda perspektiven. När maktkoncentrationen betraktas med avseende på slutägarna försvåras tolkningen av dessa slutägares heterogenitet. Med utgångspunkt från tanken om metodologisk individualism kan makt ytterst sett bara utövas av individer. Den makt som utövas via kollektiva institutioner bygger på individers handlande och intentioner. När slutägaren är en institution infinner sig därför genast frågan: ja men vem har makten över institutionen?

Ofta låter sig denna fråga inte på något tillfredsställande sätt besvaras inom ramen för den aktuella studien. Nätverkets gränser avgörs av vad som är praktiskt möjligt att inbegripa i en enda undersökning. De blir därför i viss mån artificiella. Äganderelationerna upphör men maktrelationerna fortsätter.

Studiet av centralisering berörs i mindre utsträckning av dessa problem. Att makten innehas av en institution innebär att den vid ett visst tillfälle måste uttryckas i ett enda beslut. Detta icke oväsentliga faktum äger giltighet och kan studeras oberoende av hur makten över institutionen i sin tur fördelar sig.

Hur kan då graden av centralisering mätas? Liksom i fråga om maktkoncentrationen bland slutägarna tar beräkningen sin utgångspunkt i aktörernas totala makt. Skillnaden ligger i att undersökningen av denna makts fördelning inbegriper alla aktörer, inte bara slutägarna. Såsom tidigare konstaterats uppstår därvid problemet att makten i vissa fall kommer att räknas två gånger varvid dess summa kommer att överstiga ett. Problemet löses genom att de olika aktörernas makt summeras i

storleksordning med början hos den som innehar den största maktandelen. I takt med att olika andelar tillförs summan, avförs de delar som annars skulle komma att dubbelräknas från den makt som innehas av de återstående aktörerna. Principen kan illustreras med utgångspunkt från figur 4.8. I diagram II är aktör 4 den mäktigaste. Dennes maktandel skulle därför komma att räknas först. Den makt som 4 har över 5, 6 och 7 avräknas sedan från den totala andel som innehas av 1, 2 och 3 innan summeringen fortsätter. Den slutliga summan blir då åter ett.

En undersökning av maktens centralisering är av särskilt intresse mot bakgrund av de redan kända utvecklingstendenserna under perioden 1978–1985. Ett viktigt inslag i den förändring som ägde rum var att stora delar av aktiestocken överfördes från privatpersoner till institutioner av olika slag. Dessa institutioner bestod till icke oväsentlig del av andra företag. Företagen kom således i högre grad att ägas av varandra.[31]

Till en del kan denna utveckling förstås som ett ökat inslag av korsvist och annat cykliskt ägande. Men ägandet via mellanhänder ökade också i omfattning. Oavsett vilken av dessa tendenser som kan sägas vara den viktigaste gäller att maktstrukturen kan tänkas ha utvecklats i riktning mot ökad centralisering trots att koncentrationen med avseende på slutägarna minskat.

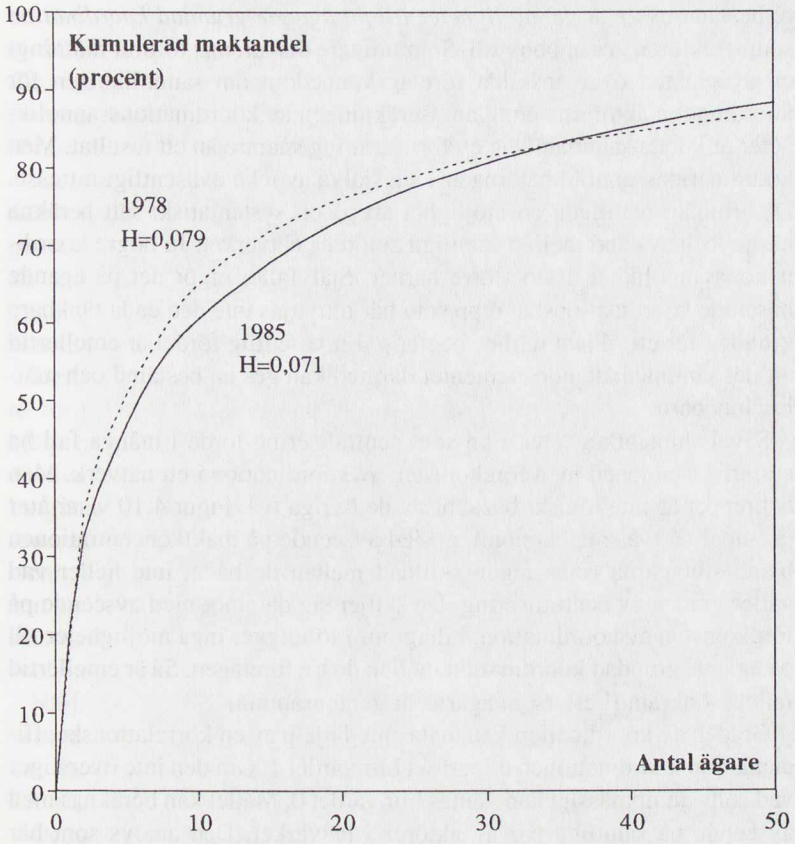
Maktstrukturens centralisering vid de båda tidpunkterna redovisas i figur 4.9. Centraliseringsgraden visar sig i båda fallen vara högre än koncentrationen bland slutägarna vid motsvarande tidpunkt. Detta innebär att maktkoncentrationen i vissa fall är större i nätverkets inre än i dess ändpunkter. Men det handlar knappast om någon dramatisk skillnad.

Utvecklingstendensen mellan de båda tidpunkterna är också densamma som i fråga om koncentrationen bland slutägarna. Centraliseringen minskar snarare än ökar. Möjligen är denna tendens något svagare markerad än i det tidigare diagrammet. Herfindahls index pekar dock på att skillnaden mellan de båda åren är ungefär densamma som för slutägarkoncentrationen. Inte heller i fråga om centralisering kan därför utvecklingen sägas ha gått i riktning mot en mer sammanhållen maktstruktur.

4.6.4 Koordination

I den populära såväl som den vetenskapliga bilden av det svenska näringslivets maktstruktur intar begreppet sfär en nyckelposition. Ekonomin ses som sönderfallande i ett antal mer eller mindre distinkta grupperingar, t. ex. Handelsbankssfären, Wall-sfären och Volvo-Skanska-sfären. Sannolikt utgör denna bild också en väsentlig del av näringslivets egen självförståelse.[32]

31. SOU 1988:38, s. 160 f.
32. Se t. ex. Anders Wall, "Finansmannens betydelse för industriell utveckling", i Ingemund Hägg, red., *Att äga stora företag*, SNS Förlag, Stockholm 1987, s. 97–105.



Figur 4.9 Centraliseringen av makt över svenska storföretag 1978 och 1985. Makten fördelad med utgångspunkt från samtliga ägare.

Men begreppet och dess tillämpning är inte utan problem. För det första är det sällan riktigt klart vad som utgör det sammanhållande elementet i en sfär. En rad olika möjligheter är tänkbara och dessas implikationer för resultatet kan tänkas skilja sig åt. För det andra är det oklart hur de olika sfärernas interna homogenitet och inbördes heterogenitet skall definieras och mätas: Hur många och hur stora sfärer finns det? Hur tätt sammanhållna är de? Kan en sfär ingå i en annan? Vilken grad av "sfäriskhet" råder egentligen i det svenska näringslivet? Slutligen innehåller själva sfärkonstruktionen en slags paradox: För att studera de olika sfärerna måste man först veta vilka de är men för att veta vilka de är måste man först ha studerat dem.[33] Det föreligger därmed en risk för att beskrivningen blir cirkulär, att man bara bekräftar de strukturer man väntar sig att finna.

Den undersökning av sfärbildningen i det svenska näringslivet som här redovisas tar sin utgångspunkt i begreppet koordination. Vad som närma-

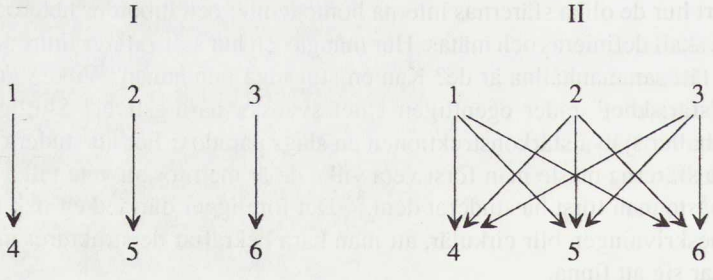
33. Paradoxen liknar den som uppstår vid studiet av makteliter. Jfr kapitel 9.

re bestämt avses är *de möjligheter till på ägande grundad koordination* som strukturen ger upphov till. Som tidigare diskuterats fordrar mätningen av makten över enskilda företag kännedom om sannolikheten för koordination aktörerna emellan. Beräkningen av koordinationssannolikheter är i detta sammanhang en förutsättning snarare än ett resultat. Men koordinationssannolikheterna är i sig själva av icke oväsentligt intresse. De erbjuder nämligen en möjlighet att på ett systematiskt sätt beräkna närhet och avstånd mellan samtliga aktörer i nätverket. Ju högre koordinationssannolikhet desto större närhet. Självfallet utgör det på ägande baserade koordinationsbegrepp som här utnyttjas inte den enda tänkbara grunden för ett sådant närhetsbegrepp. En väsentlig fördel är emellertid att det sammanhållande elementet därmed kan ges en bestämd och mätbar innebörd.

Såväl slutägarkoncentration som centralisering torde i många fall ha empiriskt samband med förekomsten av koordination i ett nätverk. Men begreppet är inte logiskt bestämt av de övriga två. Figur 4.10 visar åter exempel på två små ekonomier. Med avseende på maktkoncentrationen bland slutägarna finns ingen skillnad mellan de båda, inte heller vad gäller graden av centralisering. De skiljer sig däremot med avseende på förekomsten av koordination. I diagram I föreligger inga möjligheter till på ägande grundad koordination mellan de tre företagen. Så är emellertid fallet i diagram II eftersom ägarna är gemensamma.

Graden av koordination kan mätas med hjälp av en korrelationskoefficient. Om koordinationen är perfekt blir värdet 1. Om den inte överstiger vad som slumpmässigt kan väntas blir värdet 0. Måttet kan beräknas med avseende på samtliga par av aktörer i nätverket. Den analys som här redovisas avser dock endast huvudpopulationen av företag. Frågan gäller i vilken grad beslutsfattandet i dessa företag kan koordineras via ägande.

Den genomsnittliga koordinationsgraden mellan samtliga par av företag visar sig uppgå till 0,036 för år 1978 och 0,030 för år 1985. Värdena kan förefalla mycket låga. Orsaken är dock inte att möjligheterna till koordination genomgående är små. Det främsta skälet är istället att bara



I lika koncentrerad och centraliserad som II men II mer koordinerad än I

Figur 4.10 Exempel på skillnaden mellan koncentration och centralisering å ena sidan och koordination å den andra.

en del av företagen är koordinerade med varandra. Antalet teoretiskt tänkbara parvisa relationer inom en population bestående av ca 270 företag är mycket stort (drygt 36 000). Endast om hela näringslivet sammanhölls i en enda sfär skulle man ha anledning vänta sig höga värden för samtliga dessa kombinationer.

Andelen par där koordinationen överstiger 0 uppgår till 17 procent (ca 6200 par) för 1978 och 15 procent (ca 5400 par) för år 1985. Den genomsnittliga koordinationsgraden bland dessa är 0,21 respektive 0,20. Så långt stämmer resultaten med den allmänna tendens som visat sig gälla i fråga om maktkoncentrationen och centralisering. Andelen parvist koordinerade företag minskar. Koordinationsgraden bland dessa sjunker.

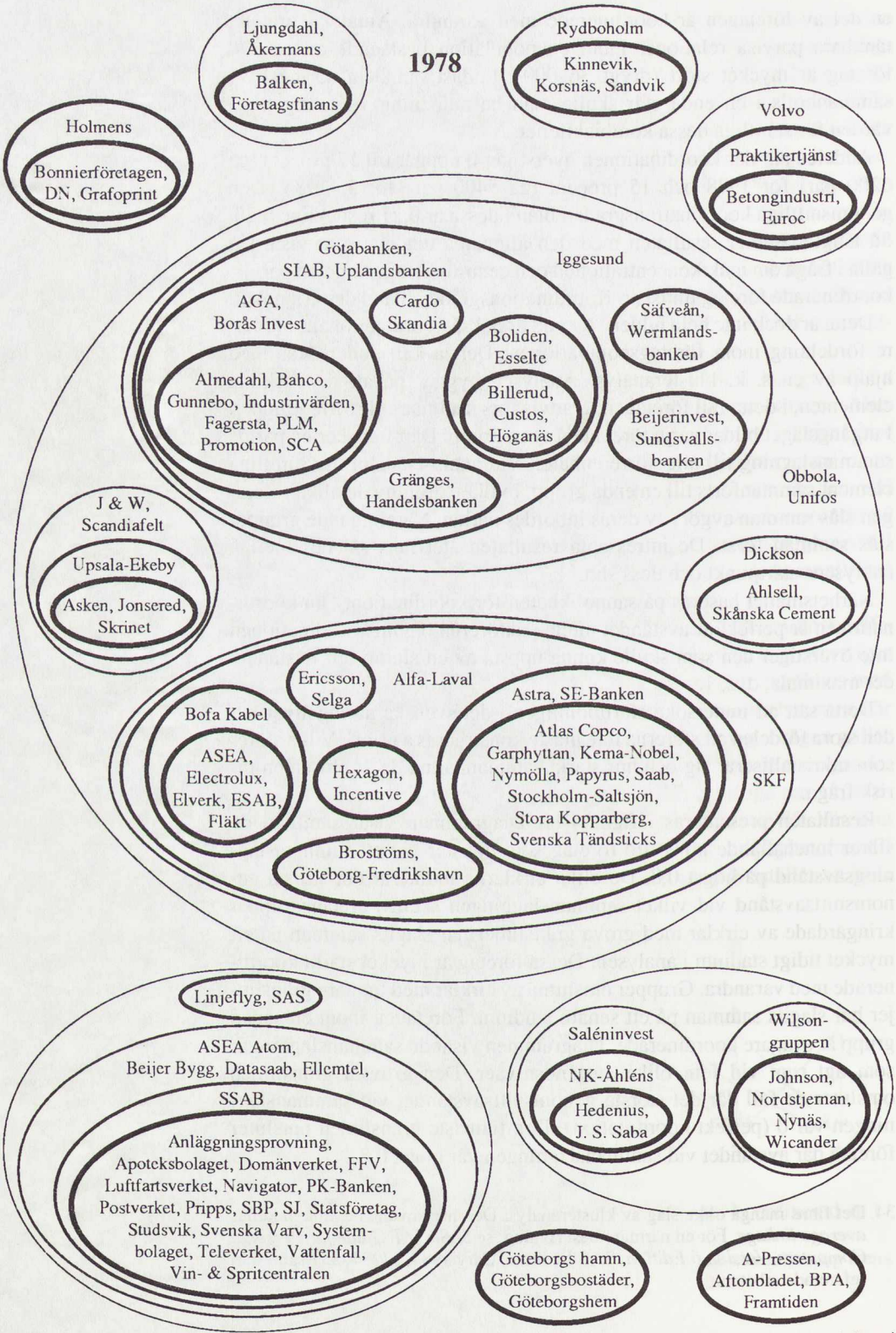
Detta är dock inte hela bilden. Av vikt är också koordinationens närmare fördelning inom företagspopulationen. Denna kan undersökas med hjälp av en s. k. klusteranalys. Analysen bygger på att de enskilda elementen, i detta fall företagen, gradvis förs samman till större grupper. I utgångsläget bildar varje företag en egen grupp. Därefter sker en parvis sammanslagning till allt större enheter. Vid analysens slut har samtliga element sammanförts till en enda grupp. I vilken ordning de olika företagen slås samman avgörs av deras inbördes närhet. Näraliggande grupper slås samman först. De intressanta resultaten återfinns således mellan analysens startpunkt och dess slut.[34]

Närhetsmåttet baseras på sannolikheten för koordination. Om koordinationen är perfekt är avståndet mellan aktörerna 0. Om koordinationen inte överstiger den som skulle kunna uppstå av en slump blir avståndet det maximala, dvs. 1.

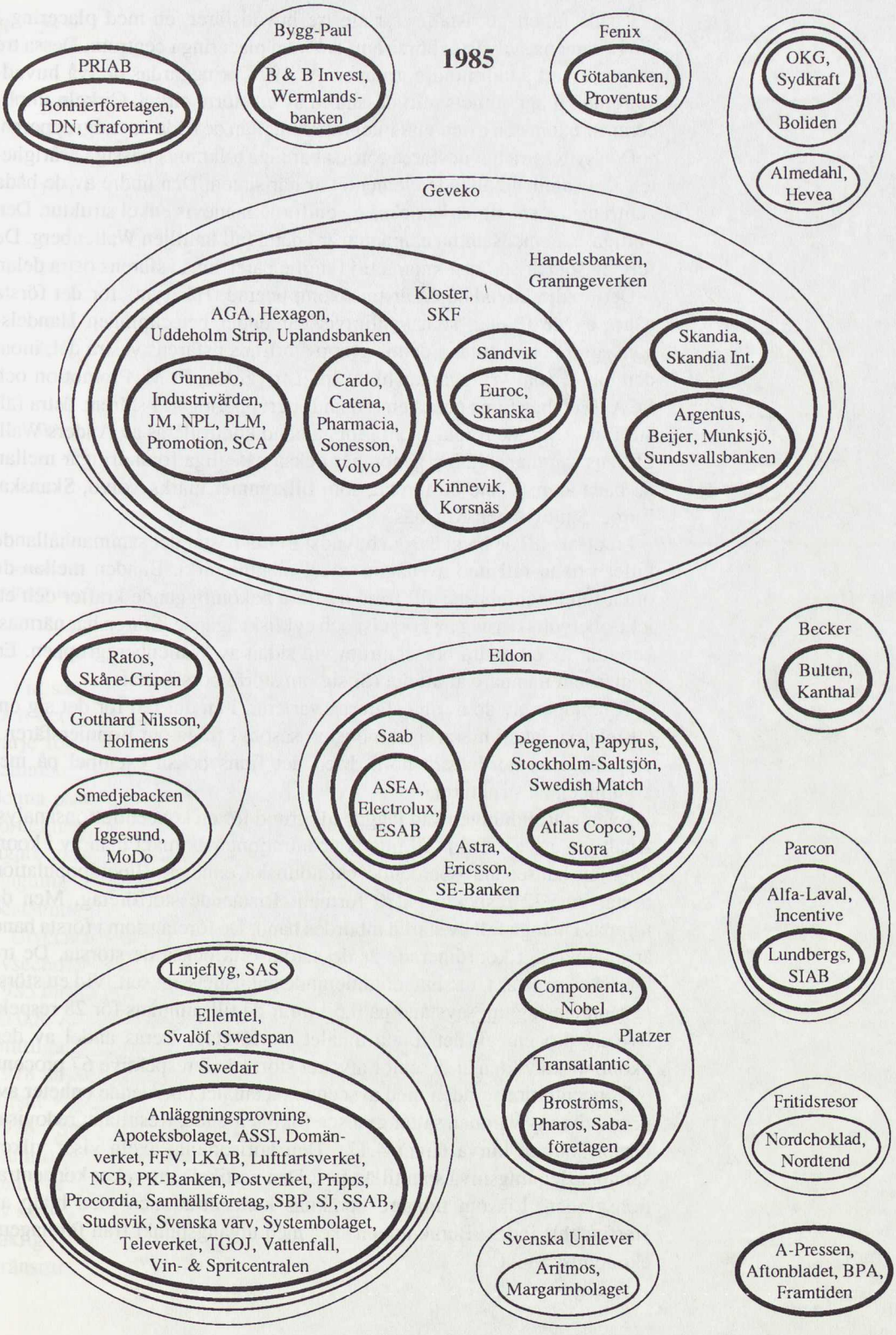
Detta sätt att undersöka sfärbildningen i det svenska näringslivet har den stora fördelen att sfärerna inte måste konstrueras a priori. Vilka sfärer som utkristalliserar sig och hur starkt sammanhållna de är blir en empirisk fråga.

Resultaten presenteras i figur 4.11. Diagrammen visar samtliga de sfärer innehållande minst tre företag som uppstår vid ett sammanslagningsavstånd på högst 0,8. De olika cirklarna indikerar det största genomsnittsavstånd vid vilket sammanslagningen skett. Företagsgrupper kringärdade av cirklar med grova gränslinjer har slagits samman på ett mycket tidigt stadium i analysen. Dessa företag är mycket starkt koordinerade med varandra. Grupper omslutna av cirklar med tunnare gränslinjer har slagits samman på ett senare studium. Företagen inom en sådan grupp är svagare koordinerade. Diagrammen visar de sammanslagningar som ägt rum vid fem olika avståndsnivåer. Den grövsta gränslinjen omsluter de fall där det största genomsnittsavståndet vid sammanslagningen var 0 (perfekt koordination). Den tunnaste gränslinjen omsluter företag där avståndet vid sammanslagningen var högst 0,8.

34. Det finns många olika slag av klusteranalys. Den här använda tekniken kallas *average linkage*. För en närmare beskrivning, se *SAS/STAT Guide for Personal Computers, Version 6 Edition*, SAS Institute, Cary 1987, s. 284–357 samt däri refererade arbeten.



Figur 4.11 Koordinationssfärer bland svenska storföretag 1978 och 1985. Klusteranalys (average linkage) baserad på den koordination som ägandet möjliggör.


1985
PRIAB
Bonnierföretagen, DN, Grafoprint
Bygg-Paul
B & B Invest, Wermlandsbanken
Fenix
Götabanken, Proventus
OKG, Sydkraft
Boliden
Almedahl, Hevea
Geveko
Handelsbanken, Graningeverken
Kloster, SKF
AGA, Hexagon, Uddeholm Strip, Uplandsbanken
Gunnebo, Industrivärden, JM, NPL, PLM, Promotion, SCA
Cardo, Catena, Pharmacia, Sonesson, Volvo
Sandvik
Euroc, Skanska
Kinnevik, Korsnäs
Skandia, Skandia Int.
Argentus, Beijer, Munksjö, Sundsvallsbanken
Ratos, Skåne-Gripen
Gotthard Nilsson, Holmens
Smedjebacken
Iggesund, MoDo
Eldon
Saab
ASEA, Electrolux, ESAB
Astra, Ericsson, SE-Banken
Pegenova, Papyrus, Stockholm-Saltsjön, Swedish Match
Atlas Copco, Stora
Becker
Bulten, Kanthal
Parcon
Alfa-Laval, Incentive
Lundbergs, SIAB
Linjeflyg, SAS
Ellemtel, Svalöf, Swedspan
Swedair
Anläggningsprovning, Apoteksbolaget, ASSI, Domänverket, FFV, LKAB, Luftfartsverket, NCB, PK-Banken, Postverket, Pripps, Procordia, Samhällsföretag, SBP, SJ, SSAB, Studsvik, Svenska varv, Systembolaget, Televerket, TGOJ, Vattenfall, Vin- & Spritcentralen
Componenta, Nobel
Platzer
Transatlantic
Broströms, Pharos, Saba-företagen
Fritidsresor
Nordchoklad, Nordtend
Svenska Unilever
Aritmos, Margarinbolaget
A-Pressen, Aftonbladet, BPA, Framtiden
Största avstånd vid sammanslagning: 0,0 0,2 0,4 0,6 0,8

I båda fallen utkristalliserar sig tre huvudsfärer, en med placering i diagrammens sydvästra hörn samt två med placering i centrum. Dessa tre omges av ett antal mindre grupper. År 1978 kringgärdas de två huvudsfärerna i diagrammets mitt dessutom av en större cirkel. Cirkeln implicerar förekomsten av en viss integration mellan de båda huvudgrupperna.

Den sydvästra huvudsfären förorsakar inga tolkningsmässiga svårigheter. Det sammanhållande elementet är här staten. Den undre av de båda centrumsfärerna utmärks också av en förhållandevis enkel struktur. Den viktigaste gemensamma nämnaren är i detta fall familjen Wallenberg. De företag som är starkast knutna till familjen återfinns i sfärens östra delar.

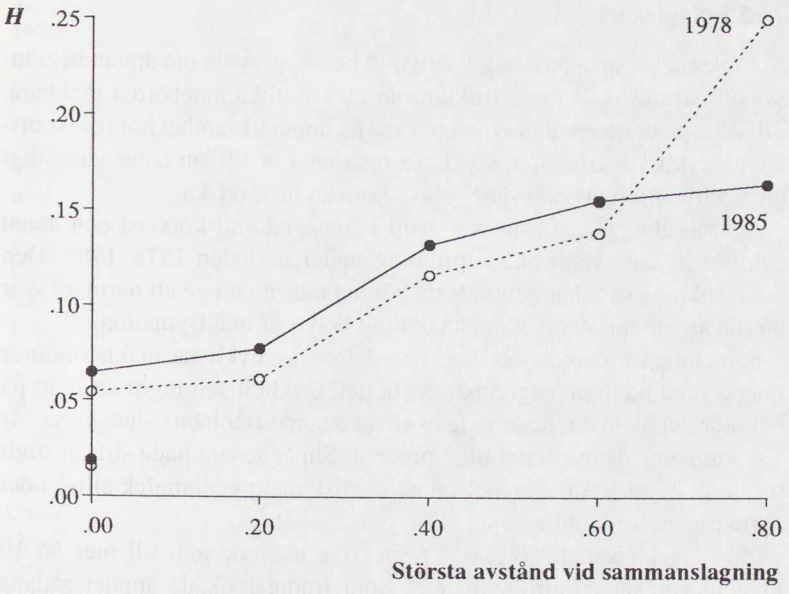
Den tredje huvudsfären är mer komplicerad. Här ryms för det första några av de företag som vanligtvis går under beteckningen Handelsbanksgruppen. Kärnan i denna grupp återfinns i sfärens västra del, inom den cirkel som kringgärdar bl. a. Industrivärden, PLM, Promotion och SCA. Men här finns också en rad andra grupperingar. I sfärens östra fält återfinns t. ex. de företag som i första hand kontrolleras av Anders Wall. Sfärens sammansättning genomgår också påtagliga förändringar mellan de båda åren. Bland de företag som tillkommer märks Volvo, Skanska, Euroc, Sandvik och Korsnäs.

I motsats till de båda övriga huvudsfärerna består det sammanhållande kittet i detta fall inte av någon enkel makthierarki. Banden mellan de olika företagen uppstår till följd av flera bakomliggande krafter och ett icke obetydligt inslag av korsvist och cykliskt ägande. Sfären har närmast karaktär av ett andra börscentrum vid sidan av Wallenberggruppen. En gemensam nämnare är att det rör sig om större börsföretag.

Tolkningen av de övriga sfärerna varierar. I en del fall rör det sig om ett relativt enkelt hierarkiskt mönster, såsom i fråga om Bonniersfären i diagrammens nordvästra hörn. Men det finns också exempel på mer komplicerade strukturer.

Även sfärbildningen kan läggas till grund för en koncentrationsanalys. Analysen avser i detta fall inte koncentrationen av makt utan av i koordinationshänseende oberoende ekonomiska enheter. Huvudpopulation består av 272 respektive 270 formellt fristående storföretag. Men de förenas i många fall av starka inbördes band. De företag som i första hand är ägarmässigt koordinerade är dessutom ofta också de största. De tre huvudsfärerna är t. ex. inte dominerande antalsmässigt sett. Vid ett största sammanslagningsavstånd på 0,6 svarar de tillsammans för 28 respektive 26 procent av det totala antalet storföretag. Deras andel av den ekonomiska vikten är däremot mycket stor: ca 62 respektive 67 procent.

Koncentrationsgraden med avseende på antalet oberoende enheter avgörs delvis av var man sätter gränsen för oberoende. Resultatet redovisas därför som en kurva (figur 4.12). Den horisontella axeln visar vilken sammanslagningsnivå som tillämpas. Den vertikala uttrycker koncentrationsgraden. Liksom tidigare beräknas koncentrationen med hjälp av Herfindahls index. Beräkningen sker med utgångspunkt från företagens ekonomiska vikt.



Figur 4.12 Koncentrationen av i koordinationshänseende oberoende ekonomiska enheter inom populationen svenska storföretag 1978 och 1985.

Vid sammanslagningsnivån 0 finns två indikationer för respektive år. Den nedre av dessa visar koncentrationsgraden i utgångsläget, dvs. då varje företag betraktas som oberoende. Den övre visar resultatet efter sammanslagning av de företag som är perfekt koordinerade. Redan vid denna punkt når Herfindahls index en nivå som för 1985 motsvarar en fördelning på endast 13 likstora enheter. Tillämpar man en något frikostigare gräns stiger koncentrationen ytterligare. Vid ett största sammanslagningsavstånd på exempelvis 0,4 motsvarar *H*-värdet en population bestående av knappt 8 likstora enheter.

Utvecklingstendensen mellan de båda åren är i det här undersökta avseendet inte entydigt densamma som i de tidigare fallen. Kurvan för 1985 ligger över den för 1978 ända fram till ett sammanslagningsavstånd på 0,8. Ändå konstaterades i inledningen till detta avsnitt att den genomsnittliga koordinationen mellan företagen i huvudpopulationen var högre 1978 än 1985. De omedelbara förklaringarna är i huvudsak två. För det första väger de allra största företagen ekonomiskt sett tyngre 1985 än 1978. Storleksskillnaderna inom storföretagspopulationen har ökat. Samtidigt är koordinationsnivån som högst bland de allra största företagen. För det andra är koordinationsmönstret för 1978 mera diffust. En del av sambanden mellan främst börsföretagen går på tvärs mot den huvudsakliga sfärbildningen. Mönstret för 1985 är mera utkristalliserat. Avgränsningen mellan olika sfärer har blivit tydligare.

4.6.5 Komplexitet

Komplexitet är knappast något entydigt begrepp. Även om ämnet begränsas till näringslivets maktstrukturer är en rad olika innebörder tänkbara. Till de aspekter som utan tvivel pockar på uppmärksamhet hör förekomsten av cykliska strukturer. Cykliska relationer är till sin natur väsentligt mer svårbegripliga och svåröverblickbara än hierarkiska.

Ägarutredningen konstaterar i sitt betänkande att korsvist och annat cykliskt ägande vann ökad spridning under perioden 1978–1985. Den undersökning som här genomförts gör det möjligt att ge ett närmare svar på frågan om hur mycket denna ökning betytt ur maktsynpunkt.[35]

Som tidigare diskuterats kan betydelsen av cykliska maktstrukturer fångas med hjälp av begreppet cyklicitet. Cykliciteten utgör ett mått på hur stor del av makten som via cykliskt ägande frånhänts slutägarna. År 1978 uppgick denna andel till 7 procent. Sju år senare hade siffran stigit till drygt 13 procent. Betydelsen av cyklisk makt genomgick alltså i det närmaste en fördubbling.

Tabell 4.4 visar de företag i respektive nätverk som till mer än 10 procent var självkontrollerande[36]. Som framgår ökade antalet sådana företag mellan de båda tidpunkterna. Även graden av självkontroll visade i flera fall en ökning. Några av företagen hade 1985 uppnått i det närmaste full kontroll över den egna bolagsstämman.

Men den ökade graden av cyklicitet beror inte bara på dessa tendenser utan också på att flera av de självkontrollerande företagen samtidigt stigit fram som viktiga ägare av företag som ej själva ingår i någon cykel. Typexempel på företag som i ökad utsträckning blivit självkontrollerande och samtidigt ökat sin makt över andra företag är Skanska och Volvo.

En annan aspekt av komplexiteten gäller ägarkedjornas längd. Ju längre dessa kedjor blir desto mer svåröverblickbart blir ägandet. Även här noteras en ökning. Tendensen kan avläsas på flera sätt. Som tidigare nämnts steg antalet företag som måste tillföras nätverket för att ge en någotsånär komplett bild av ägarstrukturen. Resultatet speglar bl. a. en utveckling i riktning mot bolagiserat privatägande. Fler och fler privatpersoner väljer att agera via olika typer av holdingbolag istället för att personligen framträda som ägare. Skälen kan i en del fall vara rent skattemässiga. Men det kan också handla om informationstekniska fördelar. I samband med större aktieaffärer kan det i vissa fall vara av stor vikt att aktörens namn ej röjs. Att få fram tillförlitliga och exakta uppgifter om ägandet i denna typ av holdingbolag är ibland svårt eller helt omöjligt.[37]

Den ökade komplexiteten med avseende på ägarkedjornas längd kan också avläsas på ett mer systematiskt sätt, nämligen med utgångspunkt

35. SOU 1988:38, s. 120–131.
36. Graden av självkontroll mäts som den summerade styrkan hos alla de cykler i vilket företaget ingår.
37. Jfr Thomasson 1987.

Tabell 4.4 Företag med självkontroll uppgående till minst 10 procent inom 1978 respektive 1985 års ägarnätverk

1978		1985	
Företag	Självkontroll %	Företag	Självkontroll %
Huvudpopulationen		*Huvudpopulationen*	
Industrivärden	49	Skanska	89
Asken	49	Kinnevik	64
Skånska Cement	47	Korsnäs	58
Företagsfinans	46	Industrivärden	49
NK-Åhléns	41	Sabaföretagen	45
J. S. Saba	41	Euroc	45
Balken	30	SCA	34
Promotion	24	Volvo	28
SCA	21	Boliden	24
Custos	11	Cardo	23
		Promotion	15
Övriga		ABV	11
Carnegie	46	Argentus	11
Opus	41	Beijer	11
Protorp	19	Munksjö	10
Gorthon	15		
Öresund	11	*Övriga*	
		Opus	60
		Asken	45
		Protorp	29
		Forsinvest	24
		Custos	14
		Företagsfinans	11

från betydelsen av indirekta maktrelationer. Ett mått på dessa relationers styrka låter sig konstrueras på basis av beräkningen av total makt. Om strukturen är maximalt enkel, dvs. om alla maktrelationer är direkta, blir värdet 0. Om maktkedjorna är oändligt långa antar koefficienten värdet 1.[38] Resultatet för år 1978 visar sig vara 0,39. År 1985 har siffran stigit till 0,43.

En tredje aspekt av komplexitetsbegreppet gäller den ökade betydelsen av institutionella ägare vid sidan av företag. Sådana ägare, bl. a. försäkringsbolag och aktiefonder av olika slag, har vanligen sitt innehav fördelat på ett stort antal relativt små poster i olika företag. I de större börsföretagen, där ägandet i vissa fall är spritt på ett ganska stort antal händer, blir dessa poster ibland ändå så stora att de ger möjlighet till ett betydande inflytande. I vilken grad de institutionella placerarna begagnar sig av detta inflytande, och hur den reella makten över de aktuella institutionerna i sin tur ser ut, framstår emellertid icke sällan som oklart. Även i detta avseende kan därför makten över näringslivet sägas ha blivit svårare att överblicka.

38. Måttet definieras som $1 - 1/x$, där x är summan av den totala makten för samtliga aktörer i nätverket.

4.6.6 Makten över näringslivet: sammanfattning

Äganderätten i aktiebolag är till sin konstruktion sådan att den ger utrymme för stora variationer i fråga om hur makt utövas och fördelas. En icke oväsentlig del av maktutredningens arbete har därför bestått i att utforma modeller som gör det möjligt att närmare undersöka näringslivets maktstruktur på en mer övergripande nivå. Ett viktigt resultat är att strukturen inte låter sig fångas med hjälp av ett enda begrepp. Fyra olika aspekter har här kunnat preciseras: koncentration, centralisering, koordination och komplexitet. Maktstrukturens utveckling i dessa avseenden behöver ingalunda gå i samma riktning. Inte heller behöver utvecklingen i näringslivet som helhet stå i samklang med den som återfinns i de enskilda företagen.

Undersökningsresultaten visar att maktkoncentrationen inom näringslivet som helhet är mycket hög. Ett överraskande faktum är emellertid att utvecklingen under den undersökta perioden gått i riktning mot minskad snarare än ökad koncentration. Detta gäller oberoende av om uppmärksamheten främst inriktas på slutägarnas makt eller på maktfördelningen bland samtliga ägarkategorier.

Resultatet kan i förstone synas paradoxalt. Ägarstrukturen i enskilda företag har blivit mer koncentrerad. Ändå minskar maktkoncentrationen i näringslivet som helhet.

De båda slutsatserna är emellertid fullt förenliga. För det första avgörs maktfördelningen inom ett enskilt företag främst av den relativa fördelningen mellan de större ägarnas innehav. Denna fördelning har endast i mindre utsträckning förändrats. Överföringen har i huvudsak skett från mycket små ägare till större, medan det relativa storleksförhållandet mellan de större ägarnas andelar inte förskjutits i samma utsträckning. För det andra finns ingen entydig koppling mellan maktfördelningen i de enskilda företagen och maktkoncentrationen i näringslivet som helhet. Den senare avgörs främst av i vilken omfattning det finns ägare som utövar stort inflytande över flera företag samtidigt. Utvecklingen har här inneburit att några av de allra mäktigaste ägarnas ställning försvagats till förmån för aktörer vars innehav tidigare varit ganska begränsat.

Två olika perspektiv är av vikt för förståelsen av den förändring som ägt rum. Det ena handlar om de rent ekonomiska betingelserna för aktieplaceringar.[39] Utvecklingen under perioden gjorde det mer attraktivt för vissa typer av aktörer, t. ex. icke-finansiella företag, att investera i aktier. De medel som stod förfogande för sådana placeringar kom också att växa i olika takt inom olika grupper. En kraftig förmögenhetstillväxt ägde exempelvis rum på fastighetssidan. Vissa av de stora förmögenhetsinnehavare som därvid tillkom, t. ex. familjen Lundberg, valde att omsätta kapitalet på aktiemarknaden.

Det andra perspektivet fäster uppmärksamheten på den klimatförändring som ägt rum inom näringslivet. Konkurrensen om makten har skärpts. Förhållandet mellan olika ägargrupper präglas inte längre av

39. Se SOU 1988:38, s. 288–294.

ömsesidig respekt för de etablerade intressesfärerna. Fientliga uppköpserbjudanden och öppna maktkamper har blivit vanligare.[40] Gränsen för vad som kan betraktas som ett säkert maktinnehav har därvid kommit att förskjutas uppåt. Det ökade bruket av röstvärdesdifferentiering och den mer koncentrerade ägarstrukturen i de enskilda företagen kan båda tolkas som försvarsåtgärder mot försök till maktövertaganden.[41] De innebär varken att maktkoncentrationen i näringslivet som helhet ökat eller att dagens makthavare sitter säkrare i sadeln än tidigare. Tvärtom har de gamla etablerade maktgrupperingarna i vissa fall tvingats uppge en del av sitt maktinnehav samtidigt som risken för fientliga angrepp blivit större. Makten inom näringslivet går en osäker tid till mötes.

4.7 Storföretagen och makten[42]

Det moderna storföretaget, sådant som det växte fram under årtiondena kring sekelskiftet 1900, skapade på flera sätt nya förutsättningar för de stora aktieägarnas verksamhet. En äldre tids storföretagare var normalt även företagsledare och en allmänt ekonomiskt aktiv individ. Storföretaget, med en företagarfunktion uppdelad på specialister, gav nya möjligheter. Åtminstone de största företagen kunde själva fungera som mellannivåer där interna beslut enligt etablerade rutiner ersatte marknadskrafternas spel.

4.7.1 Ägarmakt och företagsledarmakt

Den växande skaran av tjänstemän med specialistkunskaper inom företagen representerade i sig en betydande maktresurs genom sin starka ställning som tekniska, finansiella och administrativa experter. Det moderna industrisamhället hade svårt att fungera utan deras kompetens och de var därmed i hög grad makthavare i detta samhälle. Detta faktum har ofta tolkats som att företagsledare och det skikt av högre tjänstemän från vilket professionella företagsledare rekryteras, blivit de nya makthavarna inom företagssfären. Företagsledarmakten skulle enligt denna tanke ha ersatt ägarmakten. Redan för ett halvsekel sedan myntades uttrycket "direktörernas revolution".

Det är möjligt att denna tanke har sitt berättigande i många industriländer men som beskrivning av maktförhållandena inom svenska storföretag är den knappast hållbar. De präglas i stället av att en rad aktiva ägare utövat en påtaglig makt och inte minst aktivt styrt urvalet av chefer. Detta har medfört att många tjänstemän med karriärambitioner utvecklat starka lojaliteter till ägargrupperna. En stark och aktiv ägare har ofta setts som en allierad snarare än en konkurrent om makten. Den makt ägaren

40. SOU 1990:1.
41. Rydqvist 1987, s. 138.
42. Om inte annat anges baseras detta avsnitt på Jan Glete, "Ägarkoncentrationen och den politiska ekonomin", att publiceras i Eidem & Skog, red.

besitter genom kontakter med andra makthavare är värdefull även för företagsledaren.

Företagsledarmakten var som starkast under storindustrins etableringsfas under 1900-talets första hälft. Det var då vanligt med ärftliga företagsledardynastier inom storföretagen. Under senare årtionden har detta varit mindre vanligt och de allt snabbare skiftena av verkställande och vice verkställande direktörer inom storföretagen är ett tydligt belägg för att chefer är utbytbara och ersättliga på ett helt annat sätt än tidigare. Aktiva ägare har visserligen fått utveckla ny kompetens, exempelvis förmåga att hantera företagsledare snarare än konkreta företagsproblem, men de som lyckats härmed torde ha lika goda möjligheter att utveckla makt som en äldre tids ägare.

Det är därför mindre fråga om *att* ägarna utvecklar makt över storföretagen utan mer om *hur* denna maktutövning går till. Den ovan presenterade kedjemodellen för sambandet mellan kapital och makt skall inte tolkas som att ägarinflytandet utövas genom ett enkelt hierarkiskt samband, genom direkta order. Ägarnas makt baseras givetvis ytterst på själva kapitalägandet, men utövas i praktiken genom ägarnas förmåga att skapa möjligheter för företaget. Av särskild betydelse är här ägarnas rådgivarroll och förmåga att etablera nätverk av specialister samt att legitimera företaget i näringslivet. För att kunna utöva ett aktivt inflytande måste ägarna organisera sig så att de får tillgång till kritiska resurser för företaget.[43]

4.7.2 Storföretagens nätverk

De personliga ägarnas makt är relativ och indirekt, men samtidigt vittförgrenad. Näringslivet kan ur maktsynvinkel indelas i tre kategorier: ägargrupper, bankgrupper och företagsgrupper. Ägarna kan vara såväl personliga familjer som institutionella placerare, bankerna kan vara styrda av starka ägare eller av sina direktörer medan makten över företagen kan ligga hos ägare, banker eller företagsledning. De renodlade ägar-, kredit- och företagssfärerna är teoretiska konstruktioner och i den svenska verkligheten har en hög grad av intressesammanflätning mellan de tre sfärerna förekommit. De personliga ägarna har i denna sammanflätade maktstruktur intagit en nyckelroll. De har kunnat uppträda i alla tre sfärerna samtidigt. De har på en och samma gång varit fysiska personer som kunnat uppträda i styrelser, som förhandlare och som innehavare av kapital vilket kunnat placeras i aktier som givit makt.

De tre typerna av grupper kan ses som mellan- eller samarbetsnivåer för ekonomiska aktörer som genom att delta i dem får snabbare information, kontaktnät och möjlighet att reducera risker och transaktionskostnader. I princip är det inte alls nödvändigt att storägare ingår i sådana grupper; ägandet kan vara spritt på många små ägare och aktörerna kan

43. Anders Lundgren, "Ägarna som resurs i företaget", att publiceras i Eidem & Skog, red.

vara professionella tjänstemän. Storägare har emellertid en uppenbar fördel som aktörer eftersom de disponerar en privatförmögenhet och det fordras ett avsevärt mått av personlig inkompetens för att upphäva denna fördel.

Ägargrupperna har sitt ursprung i de personer och familjer som varit initiativtagare till nya företag eller till företagsreorganisationer. Bankgrupperna har sina rötter i 1800-talets företagarvärld men fick sin för en stor del av 1900-talets karaktäristiska utformning genom en våg av bankfusioner på 1910-talet följd av en serie företagskriser på 1920- och 1930-talet. Svenska Handelsbanken och Skandinaviska Banken blev koalitioner för ett stort antal ägargrupper och företag medan Stockholms Enskilda Bank var centrum för familjen Wallenbergs företagarverksamhet. Företagsgrupperna slutligen har sitt ursprung i de mäktiga tekniska och kommersiella organisationer som den svenska storindustrin kom att utgöra.

Dessa tre typer av maktgrupper, totalt några dussin centra för ekonomisk makt, är delvis överlappande och i många fall sammanvävda med varandra. De flesta ägargrupperna har större aktieinnehav i mer än ett industriföretag och de är normalt nära lierade med en av banksfärerna. Bankgrupperna omfattar en yttre och en inre sfär. Den inre sfären är med ägarband knutna till banken (indirekt eftersom banker inte får äga företag annat än i krislägen), den yttre utgörs av finansiellt självständiga företag och ägare som anser det förmånligt att upprätthålla fasta band med en bank och med andra aktörer inom bankens krets. De yttre och inre sfärerna är sammanvävda med nät av ömsesidig styrelserepresentation och täta affärsförbindelser. Industrigrupperna har präglats både av stor självständighet hos maktmedvetna industriledare, i åtskilliga fall industriledardynastier, *och* av långvariga anknytningar till en ägargrupp och en bankgrupp.

Ägarnas roll i detta vittförgrenade nät av formella maktförhållanden, informella personkontakter, traditionella samarbetsförhållanden och hävdande av revir och etablerad kompetens är svår att fånga i exakta termer. Å ena sidan kan hänsyn till andra ägare, banker och företagsledare tendera att minska deras makt, men å andra sidan har nätverken givit de aktiva ägarna vidsträckta operationsmöjligheter. Med ett begränsat kapital kan en ägare genom goda bank- och industriledarkontakter utöva betydande makt över många företag samtidigt. Inte minst viktigt i detta sammanhang har varit deras förmåga att finna framgångsrika företagsledare.

4.7.3 Storföretagen och den politiska makten

Frågan vilken betydelse dessa förhållanden har för storföretagarnas politiska makt är svårbesvarad, inte minst av det skälet att det rör sig om latenta politiska konsekvenser. De ägar-, bank- och företagsgrupper som växte fram under det industriella genombrottet har varit påfallande homo-

gena och inriktade på inbördes samarbete. De har präglats av att många band förenat dem och de har kunnat utjämna eventuella inbördes intressemotsättningar. Nya aktörer på den ekonomiska arenan har hittills i allmänhet kunnat koopteras i åtminstone någon av de tre typerna av grupper. Det har därmed blivit få inbrytningspunkter för den politiska sfären, som stått inför ett kompakt block av sammanvävda intressen och maktpositioner. Ett förstatligat affärsbanksväsende skulle ha fått påtagligt svårt att rekrytera personer med industri- och ägarkontakter till styrelse- och direktionsposter. Storbankernas ställning i banksfären kan inte överflyttas till ett eventuellt förstatligat bankväsen eftersom de personliga kontaktnät som denna makt reellt består av inte skulle följa med i köpet.

Det är föga sannolikt att stora ägare kunnat utöva något större politiskt inflytande enbart i kraft av personliga förbindelser in i det politiska etablissemanget, sådant det sett ut i Sverige sedan 1900-talets början. Deras indirekta politiska makt har härletts ur dels deras egen ekonomiska makt, dels den politiska sfärens ekonomiska vanmakt. Storägarna har lyckats bevara och vidareutveckla både kompetens och kontakter inom storföretagssfären samtidigt som det varit praktiskt omöjligt för politiker med ekonomisk-politiska ambitioner att bygga upp likartade kontakter och kompetens. Ägarna har kunnat utöva både makt att bevara (de etablerade maktförhållandena) och makt att förändra (utveckla företagen så att de blivit långsiktigt livskraftiga).

En grundsten i den svenska modellens samhällsbygge är den historiska kompromissen mellan arbete och kapital. Storföretagens framgång har varit av avgörande betydelse för välståndsutvecklingen. Storägarnas krav på en "frizon" kring ägarfrågan har fått stort genomslag. Detta kan avläsas både i ringa framgång för krav på ingrepp mot deras makt och i att sådana krav över huvud taget sällan framställts från etablerade politiker. Även med dagens otillfredsställande forskningsläge vågar man fastställa att de makthavande politikernas behov av att föra dialog med storföretagssfären har varit större än ägarnas behov av att tala med politiker. Orsaken är bl.a. att ekonomin i huvudsak varit fri från förödande kriser som hotat att rasera ägarnas kapitalbas. Ägarna har i huvudsak kunnat bestämma villkoren för dialoger med politikerna. En handfull personer med till stor del ärvt kapital, ärvda kontaktnät och utan någon personlig förankring hos de breda folklagren har haft en dominerande ställning i det ekonomiska livet och det moderna Sveriges samhällsutveckling.

4.7.4 Ägarkoncentrationen och demokratin

Lever den graderade rösträtten kvar i det fördolda? Har stora ägare till företag och aktier genom själva *koncentrationen* av ägandet en politisk maktposition som går långt utöver den som tillkommer dem i egenskap av medborgare? Innebär detta då även att betydande politisk makt kan ärvas tillsammans med den ägda förmögenheten?

Frågan har här främst besvarats med att peka på de *möjligheter* att utöva politisk makt som står storägarna till buds. Storägarna har i det demokratiska Sverige behållit sin legitimitet som ekonomiska makthavare. De har därmed även lyckats bevara den del av den politiska makten som syftar till att *skydda* den ekonomiska makten från ingrepp från den politiska sfären. Från ett socialistiskt perspektiv var det under tidigt 1900-tal naturligt att föreställa sig att statens demokratisering skulle ske *utan* att det traditionella sambandet mellan ekonomisk och politisk makt bröts, dvs. att en demokratisk stat skulle på något sätt samordnas med en demokratiserad kontroll över företagen. Så blev det inte.

Det demokratiska idealet idag uppfattas snarare så att en del sfärer av samhällslivet inte bör stå under politisk kontroll. Äganderätten och näringsfriheten motiverar varför makten över företagen bör vila i privata händer och inte i politikernas. Företagandets huvudform i kapitalistiska samhällen, företag, står endast genom formella regelverk under demokratisk kontroll. Det förutsätts ha rätt att agera som det finner lämpligt så länge det inte bryter mot de lagar som staten stiftat.

Initiativ till företagarverksamhet kan tas av dem som utöver att ha idéer även lyckas mobilisera kapital till idéernas förverkligande. Här blir det existerande koncentrerade ägandet ett problem. Det enklaste sättet att mobilisera kapital är naturligtvis att redan äga det. Arvsrätten till storföretagande är här av avgörande betydelse. Kontrollen över tillgängligt kapital gör kapitalägarna till viktiga makthavare. De kan ta företagarinitiativ och de som vill ta sådana initiativ har fördel av att ha goda förbindelser med kapitalägare.

Demokratiproblemet i samband med koncentrerat ägande skulle i första hand kunna vara detta: en ojämn tillgång till möjligheter att ta nyskapande företagarinitiativ. Problemet med att storägarna också utövar viss politisk makt för att skydda sitt ägande blir då sekundärt. Huvudproblemet är hur alla i någon form skall få reell rätt att ta företagarinitiativ. Detta kan ske genom att bilda ett eget företag, genom kooperativt företagande eller genom möjligheter till egna initiativ på arbetsplatsen.

5 De organiserade intressena

Organisationernas ställning i den moderna demokratin aktualiserar ett fundamentalt dilemma i den pluralistiska demokratin. Å ena sidan fordrar demokratin att det finns självständiga organisationer. Å andra sidan kan just organisationernas självständighet bli ett hot mot demokratin.[1]

Det är inte svårt att räkna upp en rad skäl som talar för att fria organisationer är ett omistligt inslag i en pluralistisk demokrati. För det första bidrar organisationer till ömsesidig kontroll. Huvudalternativet till ömsesidig kontroll är hierarki. Men hierarki leder lätt till fåtalsstyre. Oberoende organisationer motverkar hierarkisk dominans. För det andra är organisationer nödvändiga för att demokratin skall fungera i stor skala. Frihet och organisation är oupplösligt förenade.

Men det finns också problem förknippade med det moderna organisationsväsendet. För det första kan organisationer vidmakthålla och förstärka existerande ojämlikheter. För det andra kan organisationer deformera medborgarandan genom att gynna särintressen och partikularism. För det tredje har organisationerna stor makt över dagordningen; frågor som inte stöds av organiserade intressen har svårt att komma fram. För det fjärde, slutligen, hotas den representativa demokratin. Många frågor måste överlåtas på organisationerna. Men denna decentralisering och delegering kan ibland gå så långt att organisationerna tar över helt och hållet. De valda representanterna har fortfarande ansvar, men ingen makt.

Denna dubbelhet i bedömningen av intresseorganisationernas ställning i demokratin förekommer inte endast i den samhällsteoretiska diskussionen utan även i den allmänna opinionen.[2] Såväl teoretiska som empiriska skäl ger vid handen att bedömningen av organisationerna måste åskådliggöras av åtminstone *två* dimensioner. En dimension avser organisationernas *positiva* effekter. De som menar att organisationerna lämnar ett viktigt bidrag till demokratin får höga värden på denna dimension. Den andra dimensionen representerar organisationernas *negativa* effekter, hur stora nackdelar organisationerna har.

Därmed kan uppfattningarna om intresseorganisationerna ta sig uttryck i fyra olika kombinationer. Den första utgörs av dem som menar att organisationerna lämnar ett positivt bidrag till demokratin samtidigt som

1. Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, Yale University Press, New Haven 1982.
2. Mätningen redovisas mer detaljerat i Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg, *Medborgarnas makt*, Carlssons, Stockholm 1989, kap. 8.

de negativa effekterna bedöms som små. Organisationerna anses vara till nytta utan att samtidigt vara till skada. Den andra kombinationen är att organisationerna enbart ses som skadliga; organisationerna anses här ha stora negativa effekter, men små positiva.

Men det finns ytterligare två kombinationer. De som anser att organisationerna har såväl små positiva effekter som små negativa effekter står för uppfattningen att organisationer rent allmänt har liten betydelse. Den sista kombinationen utgörs av dem som menar att organisationerna har *både* positiva och negativa effekter. Den pluralistiska demokratin kräver fria organisationer, men just fria organisationer kan hota den pluralistiska demokratin.

Den grupp som anser att organisationerna har negativa effekter, som hyser "misstro" mot organisationerna, är mycket blandad. Den består dels av personer som rent allmänt är negativa till organisationerna. Men den utgörs också av personer som anser att den pluralistiska demokratin här står inför ett dilemma. Mäktiga organisationer kan förvisso utgöra en fara, men frånvaro av mäktiga organisationer är ännu värre.

5.1 Det organiserade Sverige

Det moderna organisationsväsendet i Sverige har en drygt sekellång historia. Det första skedets organisationer var ett uttryck för en kulturell protest. Väckelserörelsen och frikyrkorna riktade sig mot statskyrkans förstelnade lära. Nykterhetsrörelsens kamp mot alkoholmissbruket blev också en viktig skola i föreningsliv och kollektiv organisering. Senare blev de ekonomiska intressena utgångspunkten för organiseringen. Den ekonomiska föreningsbildningen var som mest intensiv runt sekelskiftet. Jordbrukarna slöt sig samman för att tillvarata sina intressen. Den snabbt ökande industriarbetarklassen bildade grundvalen för den organiserade fackföreningsrörelsen. En annan viktig del av folkrörelse-Sverige kom att utgöras av fritids- och bildningsorganisationer. Idrottsrörelsen blev en av de stora folkrörelserna.

Idag tillmäts folkrörelserna och föreningslivet en stor vikt i den offentliga förvaltningspolitiken. Människors engagemang i dessa organisationer ses som ett grundläggande inslag i den svenska demokratin. Medborgarna skall ges "ökad delaktighet och ökad valfrihet genom större ansvar för folkrörelser, föreningar och kooperativ".[3] I propositionen om den offentliga sektorns förnyelse betonas föreningarnas betydelse: "I ett reformarbete som syftar till att göra människorna mer delaktiga i det fortsatta samhällsbyggandet – inte minst på det lokala planet – är ett aktivt föreningsliv väsentligt."[4]

När folkrörelseutredningen 1987 skildrar dagens förenings-Sverige blir bilden övervägande ljus. Slutbetänkandet inleds med ett utrop: "Ald-

3. Regeringens direktiv till folkrörelseutredningen; dir. 1986:17.
4. Prop. 1984/85:202, s. 54.

rig tidigare har så många varit med i olika föreningar! Aldrig tidigare har vi förenat oss med andra för att kollektivt lösa gemensamma problem eller tillfredsställa gemensamma behov som nu!"[5] Enligt utredningens beräkningar finns det i Sverige omkring 145 000 lokala föreningar anslutna till någon riksorganisation med tillsammans över 31 miljoner medlemmar. Föreningar bildas för varje upptänkligt ändamål, skriver utredningen. "Där finns idérörelsen med sitt breda program för samhällsutvecklingen, där finns intresse- eller identitetsorganisationerna dit man ansluter sig för att man tillhör en viss grupp, där finns föreningar för hobbyverksamhet eller rätt och slätt gemenskap." Föreningarna har, menar utredningen, "en oerhörd betydelse för att skapa ett socialt nätverk i det område de verkar". Den allmänna utvecklingen bedöms vara positiv: intresseorganisationerna har vuxit både vad gäller medlemsantal och aktiviteter. Det som mest bekymrade folkrörelseutredningen var de klassiska folkrörelsernas kris. De "idéburna rörelserna" tycktes ha problem med "stagnerande eller till och med minskande medlemstal och låg aktivitet".[6]

5.1.1 Medlemsförankring

Bortsett från den viktiga reservationen att de klassiska, idébärande folkrörelserna befinner sig i svårigheter är ändå den allmänt accepterade föreställningen att Sverige har ett mycket omfattande och livaktigt föreningsväsen. Organisations-Sverige är ett begrepp. Svenskarna, brukar det emellanåt sägas, är ett folk i ständigt sammanträde.

Stämmer då denna bild? Genom sin medborgarundersökning har maktutredningen sökt dokumentera svenskarnas föreningsliv.[7] Intervjuarna gick igenom en lång förteckning över skilda organisationer. Denna lista grupperas i 30 olika organisationstyper, från idrottsföreningar, över invandrarföreningar och nykterhetsloger till yrkesorganisationer. För var och en av dessa frågades om medlemskap och förtroendeuppdrag i föreningen och om man under det senaste året varit aktiv i föreningen. Tabell 5.1 visar hur stor andel av befolkningen som är medlem i respektive typ av förening.

De fyra stora organisationstyperna, räknat efter medlemsanslutning, är facket, idrottsrörelsen, konsumentkooperationen och boendeföreningar (såsom t.ex. Hyresgästföreningen, HSB, bostadsrättsförening, villa- eller radhusförening).

Själva medlemskapet är naturligtvis av grundläggande betydelse. Det ger den föreningsanslutne möjligheten att följa med i organisationens skötsel, ger rättigheter att påverka hur föreningen styrs och öppnar möjligheten att få del i nyttigheter och förmåner som är knutna till medlemskapet. Även om medlemskapet är en fundamental förutsättning

5. *Ju mer vi är tillsammans*, SOU 1987:33, s. 9.
6. Ibid., s. 9-10.
7. Detta avsnitt baseras på Petersson, Westholm & Blomberg 1989.

Tabell 5.1 Medlemskap, uppdrag och aktivitet i föreningar

	Medlems-anslutning (% av samtliga)	Uppdrag (% av medl.)	Aktivitets-nivå (aktiv i % av medl.)	Mobilise-ringsgrad (aktiv i % av samtl.)
Idrottsförening	36	22	58	21
Friluftsförening	11	11	40	4
Miljöorganisation	8	1	13	1
Kulturförening	17	22	56	10
Hobbyförening	13	23	62	8
Motororganisation	12	12	32	4
Boendeförening	28	15	28	8
Föräldraförening	10	18	42	4
Handikapp-/patientförening	4	14	34	1
Invandrarorganisation	2	25	58	1
Kvinnoorganisation	2	13	46	1
Pensionärsorganisation	7	16	41	3
Aktieägarförening	6	13	29	2
Grupp inom svenska kyrkan	4	39	69	3
Frikyrkosamfund	5	57	83	4
Annat religiöst samfund	2	15	54	1
Humanitär hjälporganisation	9	17	33	3
Nykterhetsorganisation	3	26	36	1
Frivillig försvarsorganisation	5	31	50	3
Fredsorganisation	2	14	33	1
Lokal aktionsgrupp	2	22	53	1
Grupp för internationell fråga	3	17	43	1
Ordenssällskap	3	38	70	2
Konsumentkooperativ	36	2	7	2
Kooperativ, samfällighet	11	15	29	3
Fackförening	60	14	23	14
Lantbrukarorganisation	4	15	25	1
Företagarförening	3	12	19	1
Annan yrkesorganisation	5	14	32	2
Annan förening	8	26	45	4

Uppgifterna baseras på maktutredningens medborgarundersökning 1987.

för ett vitalt föreningsliv fångar det bara en aspekt av förhållandet mellan medborgare och organisationer. Själva medlemskapet är en nödvändig men inte en tillräcklig betingelse för levande organisationer. Om en förening skall vara något mer än en tom papperskonstruktion krävs ett aktivt engagemang från åtminstone ett antal av medlemmarna. I idén om folkrörelsen är detta aktiva medlemskap en central ingrediens.

Vad finns det för samband mellan medlemskap och aktivt engagemang? Det följande resonemanget bygger på några ytterst elementära

definitioner, i själva verket endast det enkla påpekandet att ett procenttals storlek beror på vad man dividerar med, på nämnaren i bråktalet. Proportionen aktiva i en förening kan uttryckas dels i procent av antalet medlemmar, dels i procent av hela befolkningen. Den senare andelen kommer självfallet att bero på hur stor del av befolkningen som över huvud taget är medlem i föreningen. Organisationens storlek, räknat i antal medlemmar, kan uttryckas som medlemsantalet dividerat med befolkningens storlek. Låt oss kalla detta *medlemsanslutning*. Antalet aktiva i förhållande till medlemsantalet är ett mått på medlemskårens engagemang. Mätningen av aktivitet bygger på intervjufrågan om man under det senaste året varit aktiv i den förening man uppgivit sig vara medlem i. Denna proportion mellan aktiva och totala antalet medlemmar kan benämnas *aktivitetsnivå*. De aktivas antal i relation till befolkningsstorleken är ett sätt att uppskatta hur stor del av samhället i sin helhet som deltar i organisationens verksamhet. Denna andel kan ges beteckningen *mobiliseringsgrad*.

Av dessa enkla definitioner följer att mobiliseringsgraden är lika med medlemsanslutningen multiplicerad med aktivitetsnivån. En och samma mobiliseringsgrad kan således uppkomma som resultat av helt olika kombinationer av medlemsanslutning och aktivitetsnivå. Om 10 procent av befolkningen är aktiva i en viss förening kan detta betyda att det är en liten förening med starkt engagemang. I extremfallet är alla medlemmar aktiva och medlemsanslutningen densamma som mobiliseringsgraden. Men det kan också vara fråga om en stor förening med många passiva, till exempel 50 procent medlemmar varav 20 procent aktiva.

Två olika organisationstyper som exempelvis Konsum och ordenssällskap kan således ha samma mobiliseringsgrad. Räknat i andel av hela befolkningen är det 2 procent som är aktiva i någon konsumentförening. Det är också 2 procent som är aktiva i något ordenssällskap. Men värdena på medlemsanslutning och aktivitetsnivå skiljer sig naturligtvis kraftigt åt. I Konsum är 36 procent medlemmar, varav 7 procent är aktiva. Ordenssällskapen har bara 3 procent medlemmar, men hela 70 procent av dessa är aktiva.

Undersökningen visar att idrottsrörelsen har högst mobiliseringsgrad. Med 36 procent medlemmar varav 58 procent aktiva blir det 21 procent av befolkningen som är aktiva i någon idrottsförening. Fackföreningsrörelsen kommer därnäst med 14 procent aktiva; märk väl i förhållande till hela befolkningen – räknat i procent av antalet anställda blir talet högre. Men flertalet organisationstyper har låg mobiliseringsgrad. Det finns inte många föreningar som kan hävda att de aktiverar mer än några få procent av befolkningen.

Det hindrar naturligtvis inte att medlemsengagemanget stundtals kan vara mycket starkt. Frikyrkorna är ett sådant exempel. Av dess medlemmar anger 83 procent att de är aktiva. Men eftersom det inte är fler än 5 procent som är medlemmar blir mobiliseringsgraden inte högre än 4 procent.

Det talas ibland om "de nya folkrörelserna". I den internationella facklitteraturen har "the new social movements" blivit ett etablerat begrepp. Härmed avses de nya typer av organisationer som riktar sig mot de etablerade maktgrupperna och som ofta utnyttjar utomparlamentariska och okonventionella kanaler för opinionsbildning. Dessa nya grupper har under senare år haft stor betydelse. De har dragit fram tidigare försummade frågor i debatten och de har förmått att påverka opinionen och därmed de politiska besluten i flera viktiga frågor. Det går inte att dra en helt skarp gräns mellan dessa nya rörelser och äldre typer av organisationer, men det rör sig i första hand om fredsrörelsen, miljörörelsen, kvinnorörelsen och de lokala aktionsgrupperna.

En i sammanhanget inte ointressant fråga är hur stor bas dessa basorganisationer faktiskt har. Alla våra tre mått är här av intresse. Hur många är medlemmar? Hur aktiva är medlemmarna? Hur stor andel av befolkningen mobiliserar de nya folkrörelserna?

De 30 undersökta organisationstyperna kan rangordnas efter mobiliseringsgrad. Sista platsen intas av fredsorganisationerna. Bara 2 procent är medlemmar varav 33 procent är aktiva – mellan 6 och 7 promille av befolkningen är följaktligen mobiliserad i fredsrörelsen. Näst sista platsen intas av kvinnorörelsen; en knapp procent av befolkningen är här aktiv. På tredje plats från slutet hamnar de lokala aktionsgrupperna; även här ligger mobiliseringsgraden runt 1 procent. När det gäller miljöorganisationerna är det visserligen något större andel av befolkningen som formellt är medlemmar (8 procent). Men miljömedlemmarnas aktivitetsnivå är mycket låg (13 procent). Det finns, näst Konsum, ingen organisationstyp som har så stor andel passiva medlemmar som miljörörelsen. Greenpeace är ett extremt exempel på denna typ av organisation – några få, ytterst professionella aktivister och många postgiromedlemmar. "De nya folkrörelserna" har stort inflytande men få aktiva.

Den bild som här har tecknats gäller medlemskapet från organisationernas perspektiv. De olika föreningstyperna kan på detta sätt karaktäriseras vad avser medlemmarnas antal och engagemang. Samma frågeställning belyst från en lite annan infallsvinkel handlar om dem som deltar. Hur är medlemskapen fördelade i befolkningen? Är engagemanget utspritt på många medborgare eller är det koncentrerat till ett mindre antal mötesrävar?

Folkrörelseutredningen rapporterade att förenings-Sverige baseras på "31 miljoner medlemskap". Dividerat med befolkningens storlek skulle det bli ett medeltal på 4–5 medlemskap per invånare, beroende på i hur späd barnaålder de unga medborgarna kan förväntas träda in i möteslivet. I intervjuundersökningen rapporterade de tillfrågade i genomsnitt 3,2 medlemskap. Översatt till hela den vuxna befolkningen skulle det betyda lite drygt 20 miljoner medlemskap. Diskrepansen mellan de två mätningarna har flera plausibla förklaringar. Dels omfattar medborgarundersökningen inte barn och ungdom under 16 år. Alla knattar, skogsmullar, unga örnar och vargungar förblir därmed oräknade. En andra förklaring är att

data här inte inkluderar de politiska partierna. För det tredje avser vår mätning noga räknat inte medlemskap i förening utan i föreningstyp. För att göra intervjun någorlunda hanterlig frågade vi bara om man var medlem i exempelvis "idrottsförening", men däremot inte namngiven klubb. Dubbla medlemskap inom besläktade organisationer får därmed bara en markering. Den som samtidigt sjunger i kör, spelar amatörteater och är med i konstföreningen noteras bara för ett medlemskap, i kulturförening. För det fjärde kan det naturligtvis förekomma en viss underrapportering. Särskilt om man endast till formen är medlem kan det hända att man förbiser att nämna att man faktiskt är medlem. Denna felkälla har i så fall större inverkan på uppgiften om antalet passiva medlemmar. Aktivitetsnivån inom föreningarna skulle därmed snarare överskattas än underskattas.

Medeltalet 3,2 utgör, felkällorna till trots, ändå en rimlig skattning av organisationsgraden i den vuxna befolkningen. Tillgången till intervjudata gör det dessutom möjligt att komma ett bra stycke längre än denna allmänna skattning. Den individuella spridningen kring detta medelvärde är nämligen av central betydelse.

Andelen svenskar som är med i åtminstone någon förening är 94 procent. Andelen personer som helt står utanför organisationslivet är därmed 6 procent. Om det sålunda inte är mer än ett fåtal som inte alls är med i någon förening så är det heller inte många som är extremt välorganiserade. Det är exempelvis 8 procent som är med i sju eller fler organisationstyper. Men det stora flertalet medborgare är bara med i några få föreningar; 70 procent återfinns i intervallet 1–4 organisationstyper.

De svenska medborgarna är alltså i genomsnitt med i drygt tre typer av organisationer. Hela 94 procent är medlem i åtminstone en förening. Men den krets av personer som bär upp organisationsväsendet med sitt aktiva arbete är betydligt mindre. Andelen medborgare som innehar något förtroendeuppdrag uppgår till 35 procent. Resterande 65 procent står med detta sätt att räkna utanför det aktiva föreningslivet.

Andelen personer med två eller fler uppdrag är 11 procent. Sätts gränsen för mångsysslcri vid tre eller flera uppdrag blir andelen så låg som 4 procent. Fler är inte de föreningsmänniskor som är aktivt engagerade i många olika organisationer.

Naturligtvis kan man vara aktiv i föreningslivet utan att vara vald till något förtroendeuppdrag. I genomsnitt är svenskarna aktiva i drygt en förening. Men även här finns en individuell spridning. De som inte är aktiva i någon förening utgör 42 procent. Andelen som är aktiva i flera än två slag av föreningar är 14 procent.

Om man så sammanfattar den allmänna bilden med hjälp av uppgifterna om medlemskap, förtroendeuppdrag och aktivitet finner man att andelen helt passiva medlemmar är 35 procent. Läggs därtill de 6 procenten utan något medlemskap blir resultatet att 41 procent står utanför

det aktiva föreningslivet. De som är aktiva eller har förtroendeuppdrag i flera olika organisationer utgör en knapp tredjedel, 30 procent.

Det är givetvis omöjligt att i en enkel formel karaktärisera en sådan procentfördelning. Å ena sidan är det endast en liten minoritet som saknar all anknytning till organisationerna. Men bilden av de sjudande massorganisationerna stämmer heller inte. Statistiken över medlemskap och aktivitet drivs upp av att många är medlemmar i facket och Konsum och att åtskilliga är aktiva idrottsutövare. Men därutöver är det ett stort antal som endast kommer i sporadisk kontakt med föreningslivet. De verkliga eldsjälarna är få.

5.1.2 Samhörighet med organisationer

Organisationernas betydelse ligger inte endast i att de kan vara instrument för att främja medlemmarnas intressen i konkreta frågor. Organisationerna har också en ideologisk betydelse. Genom sin blotta existens ger en organisation uttryck för ett intresse, för en strävan att förändra samhället. I första hand gäller detta de idébärande rörelserna, folkrörelserna, de organisationer som har ett mer eller mindre uttryckt mål att förändra samhället. Därmed fungerar de organiserade rörelserna också som opinionsbildare. De bildar ett slags orienteringsmärken, riktningsgivare i samhället. För medborgarna i allmänhet, inte nödvändigtvis enbart för de egna medlemmarna, blir organisationerna symboler för idéer och strävanden.

Det vore ofullständigt att karaktärisera medborgarnas engagemang enkom med hjälp av mått på yttre, manifesta aktiviteter. Det iakttagbara deltagandet underskattar den del av engagemanget som tar sig psykologiska uttryck, i till exempel starkt intresse för politik och känsla av anhängarskap med något parti. Samma sak gäller för organisationerna. Medborgarnas engagemang när det gäller de stora rörelserna i samhället låter sig inte endast registreras i form av medlemskap och aktiviteter.

Medborgarnas förhållande till samhällets organisationer kan uttryckas i termer av solidaritet. Frågan är nu vilken grad av samhörighet den moderna människan känner med det organiserade Sverige. Den frågeteknik som valts i denna intervjuundersökning innebär att de tillfrågade ombads ange hur pass stor samhörighet man kände med ett antal olika rörelser och sammanslutningar. Svaren mättes med hjälp av en skala från 0 (ingen samhörighet alls) till 10 (mycket stark samhörighet). Högst medelvärden noterades för fredsrörelsen (5,8) och miljörörelsen (5,6).[8]

Det är slående hur starkt dessa data skiljer sig från uppgifterna om medlemskap och mobilisering. Den organisationstyp som utmärkte sig för den lägsta mobiliseringsgraden, fredsrörelsen, är den som möts av störst samhörighetskänsla i befolkningen. För en modern organisation är det inte nödvändigt att ha många och engagerade medlemmar. Freds-

8. Se närmare Petersson, Westholm & Blomberg 1989, tabell 4.15.

rörelsen och miljörörelsen visar att man via opinionsbildning kan vinna såväl politiskt inflytande som starkt befolkningsmässigt stöd.

Jämförelsevis svagast gensvar har frikyrkan (medeltal 1,3) och nykterhetsrörelsen (2,6), de två rörelser som är ursprunget till det moderna folkrörelse-Sverige. Det var dessa två rörelser som på 1800-talet var de första som i större skala förde samman tidigare oorganiserade människor i gemensamma föreningar.

5.1.3 Organisation som resurs

En för bedömningen av organisationernas roll i den moderna demokratin viktig aspekt är organisationsväsendets sociala förankring. Enligt en vanlig uppfattning är de lägre socialgrupperna i Sverige, i motsats till i många andra länder, lika välorganiserade som de bättre situerade medborgarna.

Denna uppfattning grundar sig dock endast på en aspekt av organisationsväsendet, nämligen fackföreningsrörelsen. Det är ett lika obestridligt som betydelsefullt faktum att den fackliga organisationsgraden i Sverige internationellt sett är mycket hög. Andelen organiserade är i stort sett lika stor bland arbetare som bland tjänstemän.

Det är emellertid förhastat att härav dra slutsatsen att organisationsresurserna överlag är jämnt fördelade över socialgrupperna. Sambandet mellan klasstillhörighet och föreningsmedlemskap skiljer sig nämligen betydligt från den ena organisationstypen till den andra. Medborgarundersökningen gör det möjligt att analysera sambandet mellan yrke och organisationstillhörighet.[9] Många organisationer har lika stor medlemsandel bland arbetare som bland tjänstemän och företagare. För ett dussintal organisationstyper är skillnaderna så obetydliga att de inte ens är statistiskt signifikanta. De numeriskt mest betydelsefulla av dessa organisationer är fackföreningsrörelsen och konsumentkooperationen. Medlemskap i facket och Konsum är lika ofta förekommande bland arbetare som inom medelklassen.

Men det finns också en lång rad organisationer som har en social snedrekrytering. Störst samband mellan yrkesgrupp och medlemskap har kulturorganisationer och friluftsorganisationer. Medlemmar från arbetarklassen är här starkt underrepresenterade. Men även föräldraorganisationer, boendeorganisationer och idrottsföreningar hämtar proportionellt sett fler medlemmar ur medelklassen än ur arbetarklassen.

Det är ett anmärkningsvärt faktum att det inte finns någon organisationstyp med motsatt samband. Inte någon av de undersökta organisationstyperna har en signifikant högre andel medlemmar bland arbetare än bland tjänstemän och företagare.

Detta innebär att de sammanlagda organisationsresurserna är betydligt mer omfattande i högre socialgrupper än i lägre. Andelen som antingen är helt föreningslösa eller endast är med i någon enstaka organisation är dubbelt så stor i arbetarklassen som i medelklassen. Omvänt utgör ande-

9. Se närmare Petersson, Westholm & Blomberg 1989, kap. 7.

len "organisationsstarka", här definierat som fler än tre medlemskap, ungefär hälften av medelklassen, men bara en fjärdedel av arbetarklassen.

Tesen om det jämlika folkrörelse-Sverige har begränsad räckvidd. Den stämmer på en del, i och för sig viktiga, organisationstyper, däribland fackföreningsrörelsen. Men som en beskrivning av hela organisationsväsendets sociala underlag är denna bild missvisande. Organisationsmedlemskap är en viktig typ av kollektiv resurs. Tillgången till denna resurs är betydligt större i högre socialgrupper än i lägre.

5.2 Fackföreningsrörelsen

I ett internationellt och historiskt perspektiv framstår den svenska fackföreningsrörelsen som exceptionellt stark. Organisationsgraden i Sverige har varit såväl hög som stigande. Mot bakgrund av att de fackliga organisationerna i många länder under det senaste årtiondet präglats av splittring och sjunkande medlemstal har Sverige än mer framstått som ett undantag.

Det finns inom gruppen av västliga industriländer ett allmänt samband mellan arbetarklassens organisatoriska styrka och välfärdsstatens utveckling. Ju starkare arbetarrörelsen är organiserad, desto mer omfattande är de sociala välfärdsreformerna. Den höga anslutningsgraden får tillskrivas en kombination av sociologiska och politiska faktorer. Förutsättningarna för en stor och enhetlig organisation har gynnats av den svenska arbetarklassens jämförelsevis homogena struktur. I andra länder har språkliga, etniska, religiösa och politiska motsättningar lett till en splittrad och försvagad fackföreningsrörelse. Härtill kommer betydelsen av olika ekonomiska incitament, exempelvis arbetslöshetskassornas anknytning till de fackliga organisationerna.[10]

Bedömningen av fackföreningsrörelsens styrka grundas framför allt på medlemsanslutningens omfattning. En källa är de fackliga organisationernas redovisade medlemstal. Det finns flera problem förknippade med användningen av dessa medlemsuppgifter, bl.a. förekomsten av pensionärer och dubbla organisationsmedlemskap. Procentberäkningen måste också baseras på en relevant skattning av antalet presumtiva medlemmar, dvs antalet anställda förvärvsaktiva. En beräkning av organisationsgraden som tagit hänsyn till dessa faktorer redovisas i tabell 5.2. Bearbetningen visar att den svenska fackföreningsrörelsens organisationsgrad kulminerade 1986. Därefter har det ägt rum en successiv minskning.

Sverige kan därför inte längre betraktas som ett undantag. Fackföreningsrörelsens relativa tillbakagång har visserligen varit ännu mer mark-

10. Bo Rothstein, "Marxism and Institutional Analysis: Working Class Strength and Welfare State Development. The Swedish Case." Maktutredningen, engelsk rapport 30, 1989.

Tabell 5.2 Facklig organisationsgrad

	Antal medlemmar LO	TCO	SACO	Totalt	Organisationsgrad
1980	1 889 082	958 964	171 123	3 114 504	78,5
1981	1 894 499	975 464	179 360	3 143 939	78,9
1982	1 910 001	989 932	189 939	3 184 316	79,6
1983	1 941 033	1 002 181	199 807	3 235 548	80,4
1984	1 980 000	1 018 179	208 409	3 298 366	80,9
1985	2 001 835	1 108 463	218 449	3 349 679	81,6
1986*	2 017 508	1 126 950	227 872	3 393 158	82,8
1986*	2 017 508	1 126 950	227 872	3 393 158	85,5
1987	2 021 998	1 134 472	236 425	3 413 438	84,8
1988	2 012 369	1 138 629	244 523	3 416 259	83,8
1989	1 997 058	1 144 007	253 380	3 415 081	82,6

Källa: Anders Kjellberg, forskningsprojektet Fackliga organisationer i Västeuropa efter 1945, sociologiska institutionen, Lunds universitet.
Totalantalet inkluderar även SAC, Svenska Hamnarbetareförbundet, SALF (ej anslutet till TCO 1979-1984), Svensk Pilotförening m.fl.
Uppgifterna avser antalet aktiva löntagarmedlemmar (dvs exkl. pensionärer, studerande och fria yrkesutövare) den 31 december respektive år. Uppgiften om antalet löntagare (inkl. arbetslösa) har hämtats från arbetskraftsundersökningarna fjärde kvartalet respektive år.
* För 1986 anges två beräkningar av organisationsgraden. Den första är jämförbar med föregående år, den andra med efterföljande. Anledningen är att arbetskraftsundersökningens beräkningsmetod ändrades.

erad i andra västliga industriländer, men trendbrottet 1986 visar att organisationsgradens utveckling är densamma även i Sverige.

Härtill skall läggas det förhållandet att organisationsgraden inte är densamma över hela arbetsmarknaden. Visserligen är andelen fackföreningsmedlemmar numera i huvudsak lika stor bland tjänstemän som bland arbetare. Däremot finns det stora regionala variationer. Storstäderna, särskilt Stockholmsområdet, kännetecknas av en jämförelsevis låg organisationsgrad.[11]

Den svenska fackföreningsrörelsens styrka har inte endast grundats på dess breda medlemsbas utan också på dess enhetlighet. Det har givetvis aldrig varit fråga om en total frånvaro av inre konflikter. Olika medlemsgrupper har alltid strävat i delvis skilda riktningar. Olika organisationsprinciper, såsom yrkesförbundets eller industriförbundets två olika modeller, har brutits mot varandra. Utvecklingen går nu ändå i riktning mot ökad heterogenisering. Svårigheten att förena allt mer differentierade medlemsintressen ökar. Två konfliktlinjer i löntagarkollektivet är härvid

11. *Röster om facket och jobbet*, 5. Landsorganisationen, Stockholm 1989.

särskilt betydelsefulla. Den ena är spänningen mellan privat och offentligt anställda, inte minst inom Landsorganisationen. Den andra är gränsdragningen mellan LO och TCO. Den industriella organisationens förändringar innebär att gränsen mellan arbetar- och tjänstemannayrken förlorar i betydelse. Uppdelningen på separata fackföreningar för arbetare och tjänstemän blir därmed på många arbetsplatser alltmer konstlad. Den svenska fackföreningsrörelsen står inför stora strukturförändringar.

5.2.1 Förhandlingssystem i omvandling

Den svenska modellen för förhandlingar på arbetsmarknaden förutsätter starka organisationer som tar ansvar för att lönebildningen är förenlig med samhällsekonomisk balans. Modellen kan sägas ha nått sin höjdpunkt under en period med början år 1956, då de centrala avtalen mellan LO och SAF blev vägledande för lönesättningen över hela arbetsmarknaden. Sedan dess har avtalsrörelserna komplicerats genom de offentliganställdas förhandlingsrätt, tillkomsten av förhandlingskarteller, förbundsvisa förhandlingar samt statens aktivare roll. Centralorganisationerna har försvagats till följd av inre splittring och inbördes konkurrens på den fackliga sidan.[12]

Utvecklingen av det svenska förhandlingssystemet har gått i decentraliserande riktning. Visserligen är utvecklingen under 1980-talet inte helt entydig; vissa avtalsrörelser har präglats av en strävan, inte minst från regeringens sida, att åter stärka centralorganisationernas ställning. Men huvudtendensen är likväl fullt tydlig. Utvecklingen drivs av en kombination av faktorer. En mer decentraliserad lönebildning är en naturlig konsekvens av den allmänna tendensen inom såväl privat som offentlig verksamhet att flytta verkställighetsansvar till lokala enheter. Svenska Arbetsgivareföreningen har numera som uttalad målsättning att ersätta den centraliserade lönebildningsmodellen med företagsvisa förhandlingar.

En förändring av det svenska förhandlingssystemet i decentraliserande riktning kan få stora konsekvenser för arbetsmarknadens organisationer och därmed för samhällets allmänna maktförhållanden. Även om utvecklingen i många avseenden ännu är svårbedömbar finns det tydliga tecken som pekar på att förutsättningarna för arbetarrörelsen kommer att påverkas.[13]

Landsorganisationens styrkeposition härrör inte minst från rollen som en av de två huvudparterna i de centrala avtalsförhandlingarna. Visser-

12. Nils Elvander, *Den svenska modellen: Löneförhandlingar och inkomstpolitik 1982-1986*, Liber, Stockholm 1988.
13. Slutsatserna baseras på en undersökning som genomförts av Andrew Martin, Harvard University: *The Political Implications of the Changing Wage Bargaining Structure in Sweden*. Maktutredningen, prel. rapport 1990.

ligen har LO även andra funktioner inom arbetslivet, på arbetsmarknaden och i den politiska beslutsprocessen, men uppgiften som löneförhandlare är ändå den primära. Knappast någon annan facklig topporganisation har kunnat utöva ett så långvarigt och så institutionaliserat inflytande över lönebildningen som LO.[14] De av LO framförhandlade centrala avtalen ger ett konkret uttryck för ett enigt arbetarkollektiv. Arbetarrörelsens enhet och slagkraft kan därför sägas förverkligas dels genom LO:s ställning på arbetsmarknaden, dels genom SAP:s politiska styrka.

Dessa två aspekter av arbetarrörelsens maktställning är emellertid starkt beroende av varandra. Många av LO:s krav har genomförts via lagstiftning; fackföreningsrörelsen är därmed beroende av politiskt stöd. Det socialdemokratiska partiet är i sin tur beroende av ekonomiskt och organisatoriskt stöd från fackföreningsrörelsen. Bilden av en enad arbetarrörelse har stor symbolisk och ideologisk betydelse. En viktig materiell grund för denna bild har varit just det faktum att LO har ett förhandlingsmandat för hela arbetarkollektivet. Därigenom förstärks identifikationen med den samlade arbetarrörelsen. I ett decentraliserat förhandlingssystem ökar konkurrensen från andra identifikationsobjekt. Solidariteten kan här i första hand komma att riktas mot den egna sektorn, det enskilda företaget eller den egna arbetsplatsen. Gruppidentifikationen blir därmed mer partikularistisk. En försvagad solidaritet med ett mer övergripande löntagarintresse bidrar till att öka lönekonflikter och andra spänningar inom löntagargruppen. Därigenom försvagas inte endast LO:s roll i förhandlingssystemet. Konsekvenserna kan exempelvis också bli att arbetarrörelsens förmåga att mobilisera stöd i valrörelserna minskar.[15]

5.3 Organisationerna och staten

Förbindelserna mellan staten och organisationerna är dubbelriktade. Organisationerna är ivriga påtryckningsgrupper gentemot staten. Staten begagnar sig av organisationerna för att utforma och genomföra sin politik.

Organisationerna försöker på många vägar påverka den offentliga politiken. Organisationerna utgör också instrument för den offentliga poli-

14. Se Douglas A. Hibbs, "Wage Compression under Solidarity Bargaining in Sweden", i Inga Persson, red., *Generating Equality in the Welfare State: The Swedish Experience*. Universitetsforlaget, Oslo 1990.
15. Se närmare Martin 1990.

tikens gestaltning. Genom organisationerna får beslutsfattare och myndighetsföreträdare information från andra delar av samhället. Organisationernas medverkan leder till att politiken förankras och legitimeras. Organisationerna deltar i politikens praktiska förverkligande.

Symbiosen mellan staten och organisationerna manifesteras på många olika sätt.[16] Organisationerna har möjlighet att delta i så gott som samtliga led i den politiska beslutsprocessen.[17] Några exempel kan tjäna som illustration.

Redan i ett ärendes *initiativfas* kan organisationerna utöva stort inflytande. Genom opinionsbildning kan en organisation fästa uppmärksamheten på för den viktiga frågor. Makten över den offentliga debattens dagordning vilar till en inte ringa del hos de röststarka särintressena. De tunga organisationerna har ständiga, direkta kontakter med beslutsfattarna. Mindre resursstarka organisationer får nöja sig med uppvaktningar för att fästa uppmärksamheten på sina krav.

Offentliga *utredningar* har spelat en stor roll i svensk politik som ett forum för kompromisser och uppgörelser i många frågor. Intresseorganisationerna har här varit representerade sida vid sida med politiker, tjänstemän och experter.

Det utbyggda *remissväsendet*, traditionen att sända ut betänkanden och förslag för hörande till berörda intressen, har givit intresseorganisationerna ytterligare en möjlighet att argumentera för sina ståndpunkter.

Organisationerna kan på flera sätt medverka i *riksdagens* arbete. De kan exempelvis lämna synpunkter till utskotten via remisser eller utfrågningar eller utnyttja direkta kontakter med riksdagsledamöterna.[18]

Intresseorganisationerna, särskilt de stora arbetsmarknadsorganisationerna, återfinns i åtskilliga *lekmannastyrelser* inom den offentliga förvaltningen, såväl på central, regional som lokal nivå. Organisationerna har därigenom säte i många myndigheters högsta beslutsorgan.

En annan inflytandeväg är *förhandlingar*. De offentliganställdas fackliga organisationer har rätt att förhandla om medbestämmande och löner.

16. Om intresseorganisationernas medverkan i politiken, se t.ex. Birgersson & Westerståhl; Gunnar Heckscher, *Staten och organisationerna*, KF:s bokförlag, Stockholm 1951; Nils Elvander, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*, Gleerups, Lund 1969; Michele Micheletti, "Intresseorganisationerna – i går, i dag, i morgon", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 91, 1988, s. 41-54.
17. I direktiven anges att maktutredningen bör kunna ha nytta av det forskningsprojekt som Riksbankens jubileumsfond initierat angående Riksdagen och intresseorganisationerna. Till följd av projektets försening har emellertid så ej blivit fallet.
18. Om ledamöternas kontaktnät, se Sören Holmberg & Peter Esaiasson, *De folkvalda: En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*, Bonniers, Stockholm 1988, s. 60 ff.

Delar av den offentliga politiken, exempelvis jordbrukets prisreglering, fastställs efter förhandlingar med berörda organisationer.

Direkta *överläggningar* mellan staten och organisationerna är sällan formellt beslutande; i den svenska traditionen har begreppet inkomstpolitik en negativ klang. Men det är en realitet att förutsättningarna för ekonomisk politik och skattepolitik i viktiga hänseenden bestäms under överläggningar med de stora ekonomiska organisationerna samt kommun- och landstingsförbunden.

Regeringsformen medger att *förvaltningsuppgift*, även sådan som innefattar myndighetsutövning, kan överlämnas till "bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ".[19] Sådana förvaltningsuppgifter handhas bl.a. av arbetslöshetskassorna och jordbrukets regleringsföreningar.[20]

De svenska organisationerna uppbär ett inte obetydligt *ekonomiskt stöd* från stat och kommun. Enligt en bedömning uppgår det statliga föreningsbidraget till sammanlagt 3,5 miljarder kronor; härtill skall läggas statliga anslag i form av uppdragsersättningar på ca 1,6 miljarder kronor.[21]

5.3.1 Kontakter med regeringskansliet

Intresseorganisationernas starka band med den centrala statsmakten belyses av en undersökning av regeringskansliets formella och informella kontakter.[22] Det visar sig att 90 procent av de tillfrågade tjänstemännen och politikerna i kanslihuset uppger att de åtminstone någon gång under året har kontakt med någon typ av organisation. En knapp fjärdedel, 23 procent, har sådana kontakter åtminstone en gång i veckan.

Ser man till den totala kontaktmängden intas förstaplatsen av LO (centralorganisationen). Därnäst följer TCO centralt och Kommunförbundet. Ungefär hälften av de intervjuade har åtminstone någon kontakt per år med någondera av de två stora löntagarorganisationernas centrala kanslier. Även kontakterna med SACO centralt samt med fackförbund är relativt omfattande. Kontakter av ungefär samma omfattning förekommer också med landstingsförbundet och industriförbundet.

De tunga organisationerna inom ekonomi och den kommunala sektorn kommer sålunda, kanske inte så överraskande, överst på listan. Men de är ingalunda totalt dominerande. Många av föreningslivets organisationer har frekventa kontakter med kanslihuset. En fjärdedel av de sva-

19. Innefattar uppgiften myndighetsutövning krävs lagstöd, dvs riksdagsbeslut (regeringsformen 11:6). Se Erik Holmberg & Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, Norstedts, Stockholm 1980, s. 376 ff.
20. Lena Marcusson, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, Skrifter från juridiska fakulteten i Uppsala, 26, Iustus förlag, Uppsala 1989.
21. *Mål och resultat: Nya principer för det statliga stödet till föreningslivet*, SOU 1988:39, s. 7 ff.
22. För en närmare redovisning, se Olof Petersson, *Maktens nätverk: En undersökning av regeringskansliets kontakter*, Carlssons, Stockholm 1989.

rande har under året kontakt med någon organisation för internationella frågor; det rör sig exempelvis om Amnesty, Föreningen Norden, FN-föreningar eller solidaritetsorganisationer. Den totala kontaktmängden är här lika stor som för Svenska Arbetsgivareföreningens centralorganisation. Andra organisationstyper med omfattande kanslihuskontakter är kulturorganisationer, folkbildningsorganisationer, handikapp- och patientorganisationer samt miljöorganisationer.

Jordbruksdepartementet har de tätaste organisationskontakterna. På andra plats kommer arbetsmarknadsdepartementet och på tredje plats kommunikationsdepartementet. De minst omfattande organisationskontakterna noteras för justitiedepartementet. Inte heller försvarsdepartementet har, i jämförelse med många andra departement, särskilt nära band med organisations-Sverige som helhet.

Ett av de mest intressanta resultaten av denna jämförelse är att finansdepartementet har relativt få direktkontakter med intresseorganisationer. Finansdepartementet har en central ställning i den interna samordningen av departementens arbete. Men organisationernas kontakter med regeringen går i första hand via fackdepartementen. Dessa departement kommer i regeringsarbetet därför ofta att spela rollen som "särintressenas ambassader".

Kontakterna med de stora arbetsmarknadsorganisationerna är inte endast koncentrerade till arbetsmarknadsdepartementet utan är relativt omfattande inom alla departement. De fackliga organisationernas stora roll i svensk politik kommer här tydligt till uttryck. Deras kontakter gäller ingalunda enbart arbetsmarknadsfrågor i snäv mening. De bevakar och har möjlighet att framföra synpunkter inom flertalet delar av regeringskansliet. Även kommun- och landstingsförbunden uppvisar en motsvarande bred kontaktyta.

5.3.2 Korporatism, järntrianglar och nätverk

Det finns numera en mycket omfattande samhällsvetenskaplig litteratur om organisationernas politiska roll. Olika begrepp och teorier har formulerats för att karaktärisera enskilda organisationssystem och för att göra jämförelser över tid och mellan länder. Det finns emellertid ingen fast och enhetlig terminologi och begreppsbildning. Sverige kan av detta skäl inte entydigt klassificeras; varje bestämning blir beroende av de valda definitionerna.

Är Sverige korporatistiskt? Svaret måste bli villkorligt. Det finns åtminstone fyra olika preciseringar av korporatismbegreppet.

Enligt en äldre betydelse innebär korporatism ett styrelseskick som i väsentliga avseenden skiljer sig från den parlamentariska demokratin. I stället för individualismens representationsprincip betonar korporatismen gruppen, särskilt yrkesgruppen, korporationen, som den grundläggande enheten. Den italienska fascismens statsdoktrin var starkt in-

fluerad av sådana korporativa tankegångar. I denna mening är Sverige givetvis inte korporatistiskt.

Termen korporatism har emellertid även kommit att utnyttjas för att beskriva ett system av intensiv samverkan mellan stat och organisationer. Gränsen mellan offentligt och enskilt suddas därmed delvis ut. För att karaktärisera ett sådant system, och för att avskilja det från den äldre formen, har Gunnar Heckscher en gång valt beteckningen "den fria korporatismen".[23] Organisationer och stat har integrerats. Sverige är i detta avseende korporatistiskt.

I den internationella forskningsdebatten användes termen korporatism numera i en tredje betydelse, nämligen som en beskrivning av ett speciellt triangelarrangemang mellan stat och organisationer. Om staten och två motstående organisationer ingår ett avtal betecknas uppgörelsen som korporatism. Typexemplet är att staten, arbetsgivarna och fackföreningsrörelsen träffar en inkomstpolitisk uppgörelse. Den svenska modellen för lönebildning innebar emellertid snarast motsatsen till korporatism i denna mening. Den svenska modellens särdrag var att hålla staten utanför avtalsrörelserna. Förhandlingssystemets aktuella utveckling går heller knappast i korporatistisk riktning. Arbetsgivareföreningens nuvarande linje är tvärtom att undvika denna typ av centrala inkomstpolitiska uppgörelser.

En fjärde innebörd av korporatism återfinns ofta i ett land som Frankrike. Korporatism är här liktydigt med defensiv gruppegoism, ett slags inskränkt skråanda. Det svenska organisationssystemet har ofta ansetts kännetecknas av sin frånvaro av sådana korporativa drag. De stora organisationerna har även vägletts av ett mer övergripande samhällsansvar och exempelvis tagit hänsyn till allmänna samhällsekonomiska bedömningar. Möjligen håller Sverige på att förändras i denna korporatistiska riktning.

En annan term som tagits i bruk för att karaktärisera organisationernas politiska inflytande är "järntrianglar". Vad man med denna term främst sökt fånga är organisationernas medverkan inom avgränsade politiska sektorer. Sektoriseringens risker har varit ett framträdande tema inte minst i amerikansk samhällsdebatt.[24] Diskussionen startade redan i början av 1960-talet med varningen för det militär-industriella komplexets otillbörliga inflytande. Därefter följde en rad rapporter om hur intressegrupper inom olika områden kommit att bilda nätverk och maktkomplex. Viktiga delar av politiken hotade att komma under inflytande eller kontroll av snäva och i stort sett autonoma eliter. Intresseorganisationer hade inom avskilda politiska sakområden fått stor makt genom sitt nära samarbete med segment av den offentliga styresmakten. Däremot var det sällan fråga om konspirationer eller dolda ränker. Om maktutövningen föreföll dunkel berodde det snarast på grå tråkighet och trög rutin. Det

23. Gunnar Heckscher, *Staten och organisationerna*, Kooperativa förbundets bokförlag, Stockholm 1951.
24. Se närmare Petersson 1989, kap. 1.

fanns föga av storslaget statsmannaskap, desto mer av snäv och defensiv intressebevakning. Det var långt ifrån alltid som intressegrupper genom lömsk erövring ("capture") betvingat de offentliga organen. Det fanns minst lika många exempel på att myndigheterna själva byggt nätverk genom att initiera intressegrupper.

I många av dessa skildringar har de sektoriella maktkomplexen framställts som fasta, tätt sammanhållna och så gott som omöjliga för utomstående att penetrera. Systemet karaktäriserades genom metaforer som "subgovernments", "cozy triangles" eller "iron triangles". En typisk järntriangel bestod av ett fackutskott i kongressen, en specialmyndighet och några lobbyister som företrädde företag och andra berörda intressen. Det var inte ovanligt att en person bytte jobb och efter en tid återfanns i ett nytt hörn i triangeln. En gemensam sektorsmentalitet förenade de inblandade aktörerna.

Den statsvetenskapliga forskningen har numera sedan länge övergivit begreppet "järntrianglar". Mot slutet av 1970-talet konstaterades att föreställningen om järntrianglar i och för sig inte behöver vara falsk men den var ofullständig. Om man enbart inriktar sig på att leta efter ett fåtal verkligen mäktiga aktörer riskerar man att förbise de tämligen öppna nätverk som i ökande grad påverkar den offentliga maktutövningen.

Amerikansk politik har förändrats i flera viktiga avseenden. Antalet intressegrupper har ökat lavinartat sedan början av 1960-talet. Kongressens interna struktur har blivit mer decentraliserad, mindre hierarkisk och mindre sektoriserad. Ny teknologi har gjort det möjligt att bedriva specialiserad opinionsbildning. De politiska partiernas betydelse minskar medan enfrågegruppernas ökar. Företrädare för miljöintressen och konsumentintressen har fått stigande betydelse. Institutioner som bolag, universitet, delstatsregeringar, kommuner och utländska intressen ökar i aktivitet och inflytande. Slutsatsen är klar: den klassiska järntriangeln har blivit ett mer och mer sällsynt specialfall.

Det idag gängse sättet att beskriva de organiserade intressenas roll i politiken är i termer som "issue networks" eller "policy networks". De grundläggande byggstenarna i teorierna är att kollektiva aktörer med skilda intressen inom olika politiska sakområden kan mobilisera olika slags resurser. Dessa aktörer förenas i nätverk som bildas av kommunikation och resursutbyte.

Teoriutvecklingen inom området har ett uppenbart och nära samband med förändringarna i amerikansk inrikespolitik. Begrepp och metaforer som i skrivande stund förefaller vara generella politiska fenomen framstår i historiens ljus som uttryck för tillfälliga maktpolitiska konjunkturer.

Frågan är i vilken utsträckning som de amerikanska begreppen är ägnade att öka förståelsen av europeisk politik. I en studie jämförs ett antal bilder av den politiska processen med avseende på deras tillämpbar-

het på brittiska förhållanden.[25] Med "järntrianglar" avses stabila relationer mellan ett begränsat antal aktörer inom ett avgränsat politikområde. "Issue networks" står här för ett fragmenterat, öppet, komplext och ostrukturerat system. "Korporatism" används här för att beteckna en hierarkisk, displicinerad och stabil organisation. Dessa tre bilder kontrasteras mot "kabinettsstyre", idealföreställningen att en parlamentariskt förankrad regering kan åstadkomma en integrerad och centraliserad styrning av riket. Huvudslutsatsen är att ingen bild säger hela sanningen, men att Storbritannien innehåller element av såväl järntrianglar som kabinettsstyre och att det finns ett ökat inslag av nätverkselement, även om det finns gränser för fragmenteringen.

I Norge kom samhällets sektorisering att uppmärksammas i samband med den norska maktutredningens arbete. Fenomenet gavs bl.a. beteckningen "den segmenterade staten".[26] Tanken går ut på att samarbets- och konfliktlinjerna inte går *längs* institutionsgränserna, utan *genom* de enskilda institutionerna. Det politiska systemet kan beskrivas som en samling segment eller beslutsarenor. Sådana segment kan exempelvis vara organiserade kring jordbruk, fiske, industri, hälsoväsen, samfärdsel, utbildning eller försvar. Deltagarna i ett segment kan komma från intresseorganisationer, parlamentsutskott, departement, forskningsinstitutioner, massmedia osv. Segmentets deltagare delar vissa grundläggande värden och situationsuppfattningar. Det snäva och defensiva sektorsintresset kommer att dominera.

Huvudtendensen i Norge gick mot specialisering och segmentering. Det fanns visserligen vissa motverkande krafter. Aktionsgrupper och nya rörelser hade delvis kommit att utmana etablerade sektorsintressen, t.ex. i fråga om EG, miljö, energi och kvinnofrågor. Förekomsten av politiska partier, en parlamentarisk regering, inte minst finansdepartementets existens, motverkade också segmenteringstendensen. Slutsatsen var ändå att den gamla maktdelningsprincip som förknippats med Montesquieu hade ersatts av en annan princip. I den segmenterade staten är makten också delad, men skiljelinjerna går nu tvärs igenom de gamla institutionerna.[27] I Norge har begreppet segmentering använts parallellt med uttryck som

25. A. Grant Jordan, "Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process", *Journal of Public Policy*, 1, 1981, s. 95-123.
26. Morten Egeberg, Johan P. Olsen & Harald Sætren, "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat", *Kirke og Kultur*, 5-6, 1975. Även tryckt i Johan P. Olsen, red., *Politisk organisering*, Universitetsforlaget, Bergen 1978, s. 115-142, Johan P. Olsen, *Statsstyre og institusjonsutformning*, Universitetsforlaget, Oslo 1988, s. 77-99 samt i Lennart Arvedson m.fl., red., *Land i olag: Samhällsorganisation under omprövning*, SNS, Stockholm 1983, s. 159-192.
27. Johan P. Olsen, "Governing Norway: Segmentation, Anticipation, and Consensus Formation", i Richard Rose & Ezra N. Suleiman, red., *Presidents and Prime Ministers*, American Enterprise Institute, Washington 1980, s. 203-255.

"trippelallianser" och "järntrianglar", i vilka de tre hörnen utgörs av organisationer, departement och parlamentskommittéer.[28]

En dansk undersökning fann att det förvisso går att urskilja en sektorisering i den meningen att politiska aktörer ofta är specialiserade efter sektorer. Men i inget fall, inte ens inom jordbruk eller arbetsmarknad, var sektoriseringen "järnhård". I de fall man kunde upptäcka trianglar av politiker, ämbetsmän och organisationer var det snarast fråga om kärnor i mer omfattande nätverk. Sektoriseringen visade sig också vara sektorsberoende; nätverkens grad av fasthet i struktureringen varierade från område till område.[29]

De sektoriella maktkomplexen uppmärksammades först i Förenta Staterna. Fenomenet borde dock vara minst lika aktuellt i ett samhälle av svensk typ. Det finns nämligen en väsentlig skillnad mellan politikens gestaltning. Olikheten kan beskrivas med begreppen "program" och "väsende". Förverkligandet av politik i USA tar sig ofta uttryck i ett "program". Det handlar här om en mer avgränsad och fokuserad satsning. I Sverige har politik normalt inte förverkligats med hjälp av programmetoden. Politiken är här av tradition fastare och mer permanent organiserad. Inom olika politiska områden framväxer hela *väsenden*. Ett program kan avslutas, ett väsende består. Politiken institutionaliseras. Det är inte minst genom sådana institutionaliserade nätverk som de svenska intresseorganisationerna kommit att få en framskjuten plats i den offentliga beslutsprocessen.

5.3.3 Aktuella utvecklingstendenser

Det nära sambandet mellan staten och organisationerna är ett huvuddrag i det svenska styrelsesättet. Termer som korporatism, järntrianglar och nätverk har emellertid alla den nackdelen att de kan ge en alltför statisk bild. Organisationernas ställning i den offentliga beslutsprocessen håller nämligen på att i viktiga avseenden förändras. De aktuella samhällsförändringarna har flera viktiga konsekvenser för organisationernas politiska roll.

Kommittéväsendets minskande betydelse. Den institution som kanske mer än någon annan har betraktats som sinnebilden för den svenska politiska beslutskulturen är kommittéväsendet. De offentliga utredningarna har varit en arena för saklig analys, meningsutbyte, kompromiss och beslutsförankring.[30]

28. Gudmund Hernes, *Makt og styring*, Det moderne Norge, 5, Gyldendal Norsk Forlag, 1983, s. 287 ff; "Segmentering og samordning", i Ole Berg & Arild Underdal, red., *Fra valg til vedtak*, Aschehoug, Oslo 1984, s. 151 ff.
29. Erik Damgaard, "Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk?", *Nordiskt administrativt tidsskrift*, 62, 1981, s. 396-411; "Causes, Forms, and Consequences of Sectoral Policy-making: Some Danish Evidence", *European Journal of Political Research*, 14, 1986, s. 273-187.
30. Se närmare Petersson 1989, kap. 4.

En grupp engelska statsvetare tecknar en bild av utredningarnas betydelse för den svenska samförståndskulturen. Offentliga utredningar används i stor utsträckning för att nå överenskommelser när reformer skall genomföras. De jämförelsevis små departementen och den decentraliserade förvaltningen gör att utredningar har avgörande betydelse för lagstiftningens utformning. Både företrädare för den politiska oppositionen och för olika berörda intressen ges representation i utredningarna. Kommittéväsendets betydelse har bidragit till att skapa en politisk kultur som är extremt rådplägande ("deliberative"), rationalistisk, öppen och samförståndsinriktad ("consensual").[31]

Kommittéväsendets betydelse har också understrukits av svensk statsvetenskaplig forskning. De offentliga utredningarna har ansetts spela en unik och högst betydande roll. Utredningarnas förslag bygger ofta på utförligt faktaunderlag och på ingående konsekvensbedömningar; stundom utgörs betänkandena av rent vetenskapliga skrifter. Regeringen har genom utredningarna en viktig informationskälla för att utröna vilka krav som olika intressegrupper ställer och vilket stöd som det finns för olika politiska beslut. Utredningar kan användas för att uppskjuta obekväma beslut. De kan bilda basen för att bygga samförstånd och kompromisser mellan partier, intresseorganisationer och experter före det stadium då regeringen tvingas inta en officiell ståndpunkt. Den ofta utdragna beslutsprocessen, med faktainsamlingar, överläggningar, remissbehandling och propositionsarbete, har den fördelen att olika myndigheter dras in i reformarbetet redan på förberedelsestadiet. Förverkligandet, implementeringen, av politiken underlättas därmed. När det formella beslutet väl är taget är förvaltningsorganen beredda att utan dröjsmål omsätta politiken i praktisk verksamhet.

Men det har nu gått några år sedan dessa skildringar av det svenska kommittéväsendet skrevs. Frågan är om bilden fortfarande är giltig. Mycket talar för att verkligheten på några år snabbt har förändrats. Kommittéväsendets betydelse har minskat väsentligt. Den rent kvantitativa tillbakagången är uppenbar. Utredningarnas storhetstid inföll under den offentliga sektorns rekordår under 1960- och 1970-talen. I mitten av 1960-talet ökade antalet kommittéer från omkring 250 till cirka 300. En topp nåddes 1980 då det fanns 422 utredningar. År 1987 hade antalet minskat till 195. I fasta priser sjönk kommittékostnaderna från cirka 230 miljoner kronor 1981/82 till cirka 120 miljoner kronor 1986/87. Kommittépersonalen minskade från 617 år 1981 till 207 vid årsskiftet 1988/89.

Kommittéväsendets tillbakagång är delvis resultatet av en medveten politik. Utredningarna skall arbeta snabbare. Normalt får en utredning numera arbeta i högst två år. Betänkanden skall göras kortare; normen har minskats från 300 till 50-100 sidor.

31. Neil Elder, Alastair H. Thomas & David Arter, *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*, Martin Robertson, Oxford 1982, s. 182.

Utredningarnas betydelse som forum för kompromisser har minskat. Meningsmotsättningar, som de kommer till uttryck i minoritetsreservationer, är idag vanligare än för några decennier sedan. Konfliktnivån har stigit.

Mycket talar därför för att kommittéväsendets betydelse i svensk politik har minskat, särskilt som forum för överläggningar och kompromisser. De offentliga utredningarnas betydelse var som störst under perioden av stark offentlig expansion då uppgiften var att förbereda stora reformer.

Ökad användning av lobbying och opinionsbildning. Organisationerna söker sig andra vägar för att påverka det politiska beslutsfattandet. Många organisationer har sedan länge etablerade kanaler till olika beslutscentra. Ledamöter i beslutande församlingar som riksdag, landsting och kommunfullmäktige är i praktiken företrädare för olika gruppintressen.

Organisationerna kan dessutom via direkta hänvändelser och uppvaktningar söka påverka beslutsfattandet i enskilda frågor. Lobbying i amerikansk mening har traditionellt varit ett sällsynt fenomen i Sverige. Under senare år har emellertid denna typ av påtryckningsaktiviteter ökat även i Sverige. Det har växt fram en särskild marknad för konsulter som specialiserat sig på att bistå intressegrupper som försöker påverka det offentliga beslutsfattandet. De första konsulterna med politisk påverkan som uppdrag startade sin verksamhet i början av 1970-talet.[32] Konsulterna har sällan i uppgift att själva framföra klientens synpunkter. Uppgiften är främst att hjälpa till att kartlägga det politiska läget, ge uppdragsgivaren råd och utarbeta planer för påverkan.

Den allmänna opinionen har fått stor betydelse för organisationernas ställning i förhållande till staten.[33] En organisation som uppfattas ha den allmänna opinionen på sin sida har en viktig maktresurs. Organisationerna har därför kommit att lägga ner allt större ansträngningar på att påverka opinionen. Demonstrationer används för att väcka uppmärksamhet. Massmediekontakterna ges stor betydelse. Skolkontakter utnyttjas för att påverka elever och lärare. Affischering ingår som ett led i stora samordnade informationskampanjer.

Alla organisationer har givetvis inte lika lätt att nå ut med sina budskap. Jakten på uppmärksamhet ger ett försteg åt de redan starka organisationerna. Enligt journalisters och informationsansvarigas bedömningar tillhör socialdemokraterna, storföretagen och LO de intressegrupper som har relativt sett lättast att nå ut via massmedia. Journalisterna själva är emellertid genom sitt personliga engagemang jämförelsevis mer positiva

32. Ingrid Carlberg, *Svenska företag som politiska påtryckare.* Maktutredningen, Uppsala 1989. Jfr även kapitel 2.
33. Se närmare Michele Micheletti, "Intresseorganisationerna och den allmänna opinionen", i *Makten från folket*, folkstyrelsekommittén, Liber, Stockholm 1985.

till sociala rörelser såsom miljöorganisationer, fredsrörelsen och internationella solidaritetsföreningar.[34]

Påtryckningar utanför intresseorganisationerna. All intressekamp förs inte via intresseorganisationer. För exempelvis företag är ett alternativ att vid sidan av branschorganisationerna på egen hand söka påverka beslutsfattandet.[35] I mer allmänpolitiska frågor som berör ett större antal företag överlåts emellertid bevakningen i regel på organisationerna. Även om utvecklingen över tid inte är helt enhetlig, finns det mycket som talar för att de direkta kontakterna mellan företagen och departementen blivit allt viktigare.[36] Benägenheten för det enskilda företag att agera självständigt är särskilt stor inom sådana områden där dels den offentliga regleringen får direkta konsekvenser för företagen, dels där företagen inom samma organisation inte har överensstämmande uppfattningar. Ett sådant område är energi- och miljöfrågorna. En del företag har här funnit anledning att agera på egen hand för att förhindra beslut som kan försvåra deras verksamhet.[37] Regeringskansliets kontakter med enskilda företag är, i jämförelse med kontakterna med näringslivsorganisationerna, särskilt omfattande inom områdena miljö, energi, industri och kommunikationer.

Kravens differentiering. En viktig förändringsprocess är vad som benämnts organisationernas heterogenisering.[38] Konflikterna ökar såväl inom som mellan organisationerna. Olika förbund inom en och samma centralorganisation ger uttryck för motstridiga krav. Olika medlemsgrupper ser mer till vad som skiljer än vad som förenar.

Heterogeniseringen är en följd såväl av att samhället blivit mer komplext som att organisationerna växt och kommit att innesluta allt fler sektorer.[39] Spänningen mellan den privata och offentliga sektorn återfinns exempelvis inom både löntagarnas och arbetsgivarnas organisationer. Särgrupperingar uppträder allt oftare i mer eller mindre organiserad form inom de stora intresseorganisationerna.

Det finns därmed inget självklart samband mellan en organisations storlek och dess styrka. Stora organisationer blir mer heterogena och därmed mer handlingsförlamade.[40] Organisationerna får allt svårare att företräda ett entydigt eller enhetligt medlemsintresse.

34. Olof Petersson & Ingrid Carlberg, *Makten över tanken: En bok om det svenska massmediesamhället*, Carlssons, Stockholm 1990.
35. Petersson 1989, kap. 7.
36. Bengt Jacobsson, *Konsten att reagera: Intressen, institutioner och näringspolitik*, Carlssons, Stockholm 1989.
37. Carlberg 1989, s. 16. Birgitta Schwartz, "Företaget som medborgare: Samhällskontakter och reklam som legitimeringsinstrument". EFI, Handelshögskolan, Stockholm 1989.
38. Micheletti 1988.
39. Jan Kuuse, *Strukturomvandlingen och arbetsmarknadens organisering*, Svenska Arbetsgivareföreningen, Stockholm 1986.
40. Micheletti 1988.

Decentralisering och internationalisering. De stora intresseorganisationernas politiska inflytande har framför allt varit knutet till nationalstatens institutioner. Traditionella inflytandevägar som kommittéväsendet, remissförfarandet, riksdagen, departementen, ämbetsverkens lekmannastyrelser och överläggningar mellan staten och centralorganisationerna kännetecknas alla av att de ligger på statlig nivå. De nu pågående samhällsförändringarna innebär emellertid en parallell utveckling mot decentralisering och internationalisering. Förutsättningarna för intresseorganisationernas inflytande ändras därmed väsentligt (se kapitel 10).

Den historiska utvecklingen har därmed inte gått linjärt utan snarast gjort en U-sväng. De moderna organisationernas framväxt för ett sekel sedan innebar ett brott mot en äldre territoriellt orienterad typ av identitet. Byn och grannskapet utgjorde förr den naturliga basen för social tillhörighet. Med de nya folkrörelserna kom i stället organisationen och dess mål att bilda ideologiska orienteringspunkter. Den territoriella grunden förlorade i betydelse. Innebörden av den nu pågående utvecklingen är delvis att den territoriella aspekten får ökad vikt. Decentraliseringen förstärker de lokala enheternas ställning. De stora intresseorganisationerna har idag dock en starkt centraliserad organisationsstruktur.

5.4 Organisations-Sveriges problem

Det såg länge ut som om Sverige skulle ha undvikit den pluralistiska demokratins dilemma. Sveriges syntes ha fått ett system som hade det fria organisationsväsendets fördelar men inte dess nackdelar. Organisationerna utgjorde en skola i demokrati samtidigt som de blev en integrerad del av den politiska beslutsprocessen. Den svenska modellen kom att bygga på förekomsten av starka organisationer. De omständigheter som i andra länder lett till gruppegoism, blockeringar och ekonomisk tillbakagång tycks Sverige ha undvikit genom stora allomfattande organisationer som påtog sig ett allmänt samhällsansvar.[41]

De aktuella utvecklingstendenserna har emellertid visat att Sverige inte var något undantag. Symbiosen mellan staten och organisationerna har också nackdelar och oavsedda konsekvenser. Organisations-Sveriges aktuella problem kan bedömas i tre olika perspektiv, nämligen från statens, från organisationernas och från medlemmarnas utgångspunkt. Den pluralistiska demokratins allmänna dilemma kan således ta sig tre olika uttryck.

5.4.1 Konsekvenser för staten

Statens attityd till intresseorganisationerna har under åren skiftat. Till en början rådde stor skepsis och inte sällan ingrep statliga myndigheter för

41. Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven 1982.

att motarbeta organisationssträvanden. Efter försöken att tämja och reglera de fria sammanslutningarna vände attityden. Organisationerna vann i stadga och blev etablerade. Staten upptäckte att de kunde utnyttjas i den offentliga verksamheten. Genom att dra in organisationerna i olika stadier i beslutsprocessen kunde man tillförsäkra sig expertis och sakkunskaper, som svårligen skulle kunna införskaffas ens med den mest utbyggda byråkrati. Bortsett från att statens effektivitet kunde ökas på ett billigt sätt fanns ytterligare ett skäl att låta organisationerna medverka i den offentliga politikens utformning. På så sätt knöts nämligen särintressen upp på ett tidigt stadium, tänkbara oppositionsgrupper koopterades och de politiska åtgärdernas genomförande underlättades.

Det finns emellertid ett spänningsförhållande mellan ett omfattande organisationsdeltagande och den politiska demokratin. En fullt genomförd symbios mellan stat och organisationer innebär att gränserna mellan allmänt och enskilt suddas ut. Allt blir förhandlingsbart. Driven till sin yttersta konsekvens betyder förhandlingsstaten att värden såsom representativitet, rättssäkerhet och effektivitet kan hotas. Den politiska demokratin förutsätter att väljarna i de allmänna valen kan utkräva ansvar av de valda representanterna. I förhandlingsstaten uttunnas ansvaret.

Förutom dessa principiella aspekter finns det även mer praktiska omständigheter som i ökande grad innebär problem för förhandlingsstaten. Metoden att utforma och genomföra politiska åtgärder i nära samarbete med intresseorganisationer blir allt svårare att tillämpa ju fler intressenter och ju mer olikartade krav som finns. Arbetet med att bilda och vidmakthålla koalitioner och överenskommelser står i direkt proportion till antalet inblandade aktörer och intressen. Särintressenas vetomakt ökar.

Förhållandet mellan staten och organisationerna betingas dessutom av det politiska och parlamentariska läget. En stark regering, med ett fast och säkert parlamentariskt underlag, har lättare att i egen kraft hävda ett politiskt allmänintresse. En svag regering, som för sin överlevnad är beroende av temporära överenskommelser i riksdagen, blir mer beroende av yttre stöd.

Statens relation till organisationerna påverkas också av den ekonomiska situationen. Fördelningskonflikter och motsättningar mellan motstridande krav är lättare att lösa i tider av ekonomisk expansion.

Flera olika omständigheter, såsom intressenas differentiering, minoritetsparlamentarismen och det ekonomiska läget, förstärker således nackdelarna med statens beroende av intresseorganisationerna.

5.4.2 Konsekvenser för organisationerna

Närheten till den offentliga beslutsprocessen har i organisationernas perspektiv vissa uppenbara fördelar. Tillträdet till olika beslutscentra ökar möjligheterna att genomdriva de egna intressena. Men organisationerna har också nackdelar av det nära samarbetet med staten. Inledningsvis var organisationerna mycket måna om sin självständighet. De värjde sig mot

statlig inblandning och de tvekade att bli indragna i den statliga förvaltningen. Det finns flera faktorer som talar mot ett mer omfattande deltagande.[42] Organisationerna tvingas göra utfästelser och påta sig förpliktelser, vilka hämmar deras obundenhet och möjlighet till fritt agerande. Organisationer som ingår många kompromisser tappar mycket av sin ideologiska renhet. Organisationer med stort rikspolitiskt deltagande tvingas också etablera centralorganisationer med stora kansliresurser. Den ursprungliga karaktären av folkrörelse riskerar att gå förlorad.

Organisationernas medverkan i den politiska beslutsprocessen har fått stora återverkningar på deras interna organisation. Inom fackförbund och politiska partier slogs mindre enheter samman till storavdelningar. De stora organisationerna har centraliserats och byråkratiserats. Särskilt under 1960- och 1970-talen expanderade organisationernas centrala administration. Under 1980-talet har de centrala kansliernas omfattning legat kvar på en konstant hög nivå (se tabell 5.3). Organisationernas kanslier professionaliserades och specialiserades. Centraliseringen har givit de stora organisationerna ökad slagkraft utåt, men ökade problem i relationerna inåt.

5.4.3 Konsekvenser för medlemmarna

Också i den enskildes perspektiv har sammanflätningen mellan stat och organisationer såväl fördelar som nackdelar. Organisationerna har blivit en extra kanal, vid sidan om den representativa demokratin, för att hävda sina intressen och påverka politiken. Det har länge ansetts vara ett faktum att den "korporativa" kanalen är effektivare än den "parlamentariska": "Röster räknas, men resurser avgör".[43] Inte minst de fackliga organisationerna har framhävt att organisationerna givit medlemmarna ett betydelsefullt komplement till den politiska demokratin. Kvinnor är emellertid sämre representerade i den korporativa än i den parlamentariska.[44]

För att den enskilde medlemmen skall kunna utöva inflytande via sin organisation fordras att två villkor är uppfyllda. För det första måste medlemmen ha möjlighet att påverka organisationen. För det andra måste organisationen ha möjlighet att påverka omgivningen.[45] Svårigheten att

42. Johan P. Olsen, *Organized Democracy: Political Institutions in a Welfare State – the Case of Norway*, Universitetsforlaget, Oslo 1983, kap. 5.
43. "Votes count but resources decide." Stein Rokkan, "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", i Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven 1966.
44. Ylva Waldemarsson, "LO, kvinnorna och makten", i Yvonne Hirdman, red., *Kontrakt i kris: Från ojämlik till ojämställd*, utk. senare i maktutredningens bokserie.
45. Gudmund Hernes & Willy Martinussen, *Demokrati og politiske ressurser*, NOU 1980:7, s. 59 ff.

Tabell 5.3 Arbetsmarknadsorganisationernas centrala kanslier

Antal anställda	LO	TCO	SACO	SAF
1950	*	15	+	*
1960	*	37	13	171
1970	125	68	36	275
1975	167	87	49	297
1980	238	118	71	427
1981	230	124	73	391
1982	214	120	73	407
1983	221	119	73	416
1984	232	116	73	401
1985	234	115	74	403
1986	229	119	74	402
1987	241	115	74	410
1988	253	116	73	411
1989	269	116	75	405

* Uppgift saknas.
Uppgifterna har lämnats av resp. organisation. Materialet har sammanställts av Ingrid Carlberg, maktutredningen. För utvecklingen 1950-1980, se Michele Micheletti, "Arbetsmarknadsorganisationer och politik", i Tore Frängsmyr, Ingemund Hägg & Bengt Rydén, red., *Kan Sverige styras?*, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm 1984, tab. 7.7.
Tabellen innefattar ej anställda vid regionala kanslier, kursgårdar etc. LO: Heltidsanställda (1989 även ca 4 halvtidsanställda). TCO: Personal omvandlat till heltidstjänster. SACO: Hel- och deltidsanställda. SAF: Hel- och deltidsanställda. Till följd av en omorganisation minskade SAF 1981 med 20-30 personer.

samtidigt uppfylla dessa villkor bildar i medlemmens perspektiv ett dilemma. Risken är att endast ett av de två leden förverkligas. I det ena fallet blir organisationen demokratisk men maktlös, i det andra fallet handlar det om en toppstyrd och inflytelserik organisation.

Ett belägg för att detta dilemma är en realitet ges i maktutredningens tidigare refererade medborgarundersökning. De förvärvsarbetande anställda tillfrågades dels om sin makt över fackföreningen, dels om fackföreningens makt.[46] Ingen organisation hade höga värden på båda aspekterna. SACO-medlemmarna ansåg att deras möjligheter att påverka organisationen var något större än organisationens möjligheter att påverka arbetsförhållandena. LO-medlemmarna gjorde en motsatt bedömning.

46. Frågornas lydelse: "Vilka möjligheter anser du att du har att påverka det lokala fackets agerande i olika frågor?" "Vilka möjligheter anser du att facket har att påverka förhållandena på din arbetsplats?" Svaren varierade från 0 (inga möjligheter) till 10 (mycket stora möjligheter).

Fackets inflytande på arbetsplatsen ansågs vara större än det egna inflytandet över facket.[47]

De data som redovisats tidigare i detta kapitel visar att många organisationer i Sverige karaktäriseras av hög medlemsanslutning men relativt låg aktivitetsnivå. Svårigheterna att engagera nya aktiva är ofta omvittnad. Det finns dock inga systematiska undersökningar som visar att föreningsaktiviteten generellt minskat. Historiska undersökningar kan tvärtom belägga att klagomålen över lågt mötesdeltagande, passivitet och rekryteringsproblem varit ett konstant inslag i folkrörelse-Sverige.

Ett sådant historiskt perspektiv minskar emellertid inte organisationernas nuvarande problem. Stora delar av dagens organisations-Sverige är kolosser på lerfötter. Medborgarnas samhällsengagemang söker sig idag delvis andra vägar. I ett avseende är organisationernas nuvarande problem ett bevis på deras framgång. De startade en gång som rörelser i egentlig mening, som uttryck för folkliga protester mot samhällets orättvisor. I många stycken har organisationerna segrat. Samhället har ändrats och organisationerna har blivit en integrerad del av samhället. Folkrörelsen har förvandlats till förvaltning. I medlemmens perspektiv är organisationen därmed inte längre ett instrument för förändring utan en serviceproducent jämförbar med offentliga myndigheter.

Organisationernas starka ställning återspeglas i det faktum att åtskilliga rättigheter primärt tillkommer en organisation, inte den enskilde medborgaren. Därmed skapas två problem. Det ena är att den utanförstående, icke-medlemmen, missgynnas i förhållande till medlemmen. Staten tar ställning till förmån för organisationen. Det andra är att den enskildes möjligheter att hävda sina rättigheter blir beroende av en organisation. Det svenska systemet för medbestämmande i arbetslivet baseras exempelvis helt på den kollektivavtalsbundna fackföreningen.[48]

5.4.4 Organisationernas nya utmaning

Organisationer fyller i medborgarens perspektiv två uppgifter, en instrumentell och en expressiv. För den enskilde kan en organisation fylla en instrumentell nytta som ett medel att skaffa sig förmåner och att utöva inflytande i enskilda intressefrågor. Men organisationer har också en expressiv sida. De uttrycker ideal och strävanden som inte enbart kan härledas ur den direkta egennyttan. Organisationer bildar därigenom ett slags idémässiga samlingspunkter för kollektiv identitet.

I det svenska organisationsväsendet har båda dessa inslag varit väsentliga. Organisations-Sverige utgörs såväl av intresseorganisationer som folkrörelser. Gränsdragningen mellan dessa två typer av organisationer

47. Materialet redovisas närmare i Göran Blomberg, Anders Westholm & Olof Petersson, *Medborgarundersökningen: Råtabeller*. Maktutredningen, Uppsala 1989, s. 120-121.
48. Se närmare Niklas Bruun m.fl. *Den nordiska modellen: Fackföreningarna och arbetsrätten i Norden – nu och i framtiden*. Liber, Malmö 1990.

är emellertid många gånger osäker. Många organisationer, inte minst fackföreningsrörelsen, har sökt förena de instrumentella och expressiva sidorna.

De nya sociala rörelserna har ofta ett starkt expressivt inslag. Med risk för överförenkling finns det grund för att göra generaliseringen att utvecklingen för de etablerade organisationerna under senare år försvagat det expressiva inslaget och förstärkt det instrumentella. Medlemmens enskilda nyttosynpunkt har kommit att väga tyngre än den kollektiva identiteten. Frågan är om denna förändring är ett ofrånkomligt inslag i den allmänna samhällsutvecklingen eller något som karaktäriserar det traditionella organisationsväsendet just vid denna tidpunkt.

Det finns förvisso skäl som talar för att den individuella instrumentalismens överhöghet inte är begränsad till svenska organisationer. Masssamhället och massmediesamhället kännetecknas just av svaga eller obefintliga organisationer. Med hjälp av modern teknik kan ledare kommunicera med medborgarna utan att gå omvägen via mellanliggande partier och organisationer. Samhället reduceras till ett elitskikt och en amorf och odifferentierad massa av isolerade individer.

En sådan utveckling kan från demokratisk synpunkt vara problematisk. I sociologisk teoribildning görs stundom en distinktion mellan massa och grupp. Massan anses vara mottaglig för suggestion, präglas av känsloyttringar, vill vara anonym och undandra sig ansvar, är egoistisk och nyckfull. Gruppen kännetecknas däremot av permanens, arbetsdelning, ett medvetande om sig själv och andra gruppers existens samt av vanor som bestämmer medlemmarnas inbördes relationer och deras relationer till gruppen som helhet. Det karaktäristiska för gruppen är samarbete och organisation. Dessutom finns det ett samband med det politiska systemets art. Gruppmänniskan anses sålunda höra hemma i demokratin.

Den allmänna föreställning om individuell utveckling i samverkan med andra har i svensk samhällsliv kommit till uttryck i folkrörelsetraditionen och studiecirkelns idé. Ett öppet, pluralistiskt samhälle fordrar självständiga, autonoma organisationer med tydlig identitet och engagerade medlemmar. En förstärkning av det civila samhället, som en motvikt mot den offentliga sektorns institutioner, kräver också starka organisationer på lokal såväl som på central nivå. Frågan huruvida en organisationslivets förnyelse kommer att äga rum inom de redan befintliga organisationernas ram eller ta sig formen av nya organisationsbildningar måste här lämnas öppen.

6 Medborgarna och politiken

Debatten om folksuveränitetens innebörd har visat att det inte finns någon enkel och entydig definition av demokratibegreppet. Inte desto mindre är det fullt möjligt att uppställa ett antal grundläggande kriterier för ett demokratiskt styrelsesätt. Med stöd av dessa kriterier går det att särskilja vilka styrelsesätt som *inte* kan anses vara demokratiska. Om medborgare utestängs från politiskt inflytande, om de politiskt styrande inte kan utses genom fria val, om möjligheten att bilda opinion är inskränkt, om medborgarna inte har rätt att bilda fria organisationer eller om det sker övergrepp på minoriteter kan ett land inte betraktas som en demokrati.

Däremot är kriterierna så allmänna att de inte utpekar någon speciell teknik eller metod för folkviljans förverkligande. *Inom* gruppen demokratiska samhällen ryms stora variationer. Det finns inte två länder med exakt samma valsystem; utrymmet för personval varierar exempelvis starkt. Vissa demokratier är presidentstyrda, andra är parlamentariska. En del har en federal struktur, andra är centraliserade enhetsstater. Folkomröstningar förekommer ofta i en del länder, men inte alls i andra. Det går inte att mekaniskt härleda en viss institutionell lösning ur demokratins allmänna principer.

Att beskriva och förklara det demokratiska styrelseskickets stora variationer tillhör den jämförande statsvetenskapens centrala ämnesområde. De historiska faktorerna framstår ofta som avgörande. Många av dagens politiska institutioner kan inte förstås om man inte följer deras rötter långt tillbaka i historien.

En omdiskuterad fråga är vilka konsekvenserna blir av skillnaderna i politiska institutioner. Spelar det någon roll för den offentliga politikens utfall om styrelsesättet är inrättat på det ena eller andra sättet? Också inom detta fält finns det numera en omfattande statsvetenskaplig forskning. Diskussionen under senare år har snarast varit benägen att ytterligare understryka de institutionella faktorernas betydelse.

Så länge politiska beslut får påtagliga konsekvenser för människors liv, för fördelningen av olika nyttigheter i samhället och för olika gruppers inbördes maktförhållanden, så länge kommer politik att präglas av intressekonflikter, maktkamp och försök att påverka den politiska beslutsprocessen. Men det pågår också en politisk strid på ett slags indirekt nivå. Eftersom den offentliga politikens utfall delvis betingas av de politiska institutionernas utformning kommer det också att stå strid om de konsti-

tutionella frågorna. Med författningspolitik avses denna maktkamp om de politiska institutionerna.

Det finns därmed ett dubbelt samband mellan författning och politisk makt. Å ena sidan får författningen konsekvenser för politikens resultat och följaktligen för samhällets maktfördelning. Å andra sidan leder just detta förhållande till att författningsfrågorna blir ett viktigt fält för politisk maktkamp.

Häri ligger ett dilemma för författningspolitiken i de demokratiska samhällena. Författningen utgörs av ett övergripande normsystem som sätter ramarna för den politiska processen. För att författningen skall kunna förbli stabil över en längre tid måste den åtnjuta legitimitet hos det stora flertalet. De konstitutionella grundprinciperna borde, har det sagts, inte ständigt göras till föremål för politisk strid utan i stället hänföras till en gemensam "demokratins överideologi".

Samtidigt är det ett maktpolitiskt faktum att politiska institutioner aldrig är självklara eller neutrala. Det finns alltid någon grupp som skulle ha fördel av att författningen ändrades. Tanken på konstitutionella alternativ och författningsändring hålls därmed ständigt vid liv.

6.1 Maktkampen om demokratins institutioner

Den svenska folkstyrelsen förverkligas, enligt regeringsformens inledningsparagraf, "genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse". Tre faktorer är av särskild betydelse för att bedöma hur det representativa och parlamentariska statsskicket fungerar i praktiken, nämligen valsystem, partisystem och regeringsbildning. Även för bedömningen av den kommunala självstyrelsen spelar val- och partisystem numera en central roll, särskilt sedan sammanslagningen till storkommuner inneburit att äldre direktdemokratiska inslag så gott som fullständigt ersatts av den representativa demokratins former.

Även om den allmänna kombinationen av proportionella val, flerpartisystem och parlamentarism ingalunda är unik utmärker sig Sverige ändå i tre väsentliga avseenden.

Valsystemet kännetecknas numera av en extrem form av proportionalism. Ett parti som klarat fyraprocentsspärren tillförsäkras exakt det antal mandat som motsvarar dess röstetal. Enkammarsystemet och den treåriga valperioden innebär att opinionsförskjutningar bland väljarna får ett direkt och snabbt genomslag i riksdagens politiska sammansättning.

Partisystemet har i jämförande perspektiv varit ytterst stabilt. Den grundläggande fempartistrukturen har bibehållits sedan statsskickets demokratisering i början av 1920-talet. Först 1988 lyckades ett nytt parti vinna inträde i riksdagen.

Regeringsfrågan gör också att Sverige måste beskrivas som politiskt relativt atypiskt. Ett enda parti har med två avbrott (semesterregeringen 1936 och de sex borgerliga regeringsåren 1976-1982) innehaft stats-

ministerposten under ett drygt halvsekel. Socialdemokratin har emellertid endast under två år (1969-1970) på egen hand bildat majoritetsregering. Minoritetsregeringar och koalitionsregeringar har dominerat.

Dessa tre aspekter av den representativa demokratin är nu ingalunda oberoende av varandra. Tvärtom hör de inbördes sambanden mellan valsystem, partisystem och regeringsbildning till de mest analyserade och omdiskuterade i den statsvetenskapliga forskningen. Svårigheterna att uttala sig om det politiska livets generella regelbundenheter har här visat sig särskilt stora. Undantagen och avvikelserna är många; varje generalisering måste kringgärdas med stora reservationer. Ändå finns det betydande stöd för den allmänna regel som fortfarande dominerar litteraturen på området. Majoritetsval tenderar att leda till en koncentration till två politiska huvudriktningar. Ett sådant tvåpartisystem är den säkraste grunden för majoritetsparlamentarism. Omvänt gäller att proportionella val tenderar att leda till flerpartisystem, vilket i sin tur ökar antalet möjliga regeringsalternativ; minoritets- och koalitionsregeringar blir här mer frekventa.

Det råder inget tvivel om att Sverige hör till den senare typen av politiskt system. Proportionalism, flerpartisystem och minoritetsparlamentarism utmärker dagens svenska demokrati. Att Sverige kommit att få just denna författningspolitiska lösning är emellertid ingalunda självklart. Mot bakgrund av det allmänna sambandet mellan maktpolitik och författningspolitik skulle snarast det motsatta utfallet varit lättare att förklara. Sverige har haft en dominerande riktning, socialdemokratin, vars författningspolitik innefattar kravet på en stark regeringsmakt. Frågan är varför Sverige då inte fått sådana politiska institutioner, t.ex. majoritetsvalsystem, som befrämjar uppkomsten av stabila majoritetsregeringar.

Svaret är att ingen enda politisk riktning har kunnat sätta sin prägel på den konstitutionella utvecklingen. Mer än andra politiska områden har författningsfrågorna kommit att avgöras under kompromisser och ömsesidiga jämkningar mellan flera olika politiska partier.

Övergången från majoritetsval till proportionella val 1907 är ett tydligt exempel på en författningskompromiss med stora konsekvenser. Vänstern ville ha utvidgad rösträtt med bibehållande av majoritetsvalsystemet. Högern fruktade, på goda grunder, att de nya väljargrupperna skulle ge vänstern majoritet inom det stora flertalet valkretsar. För att rädda vad som räddas kunde, föreslog högern ett proportionellt valsystem. Den proportionella valmetoden, skriver en forskare, "är förlorarens metod för att få visst skydd mot majoriteten". De konstitutionella sakargumenten kom att spela en underordnad roll för beslutet. Det nya valsättet tillkom i första hand som ett resultat av "en maktpolitisk dragkamp".[1]

Inför valet 1952 modifierades det proportionella valsättet. Bland annat infördes ett kartellförbud, vilket hade den åsyftade effekten att sam-

1. Leif Lewin, *Ideologi och strategi: Svensk politik under 100 år*, Norstedts, Stockholm 1984, s. 109.

verkan mellan de borgerliga partierna försvårades. Orsaken till att systemet ändrades var ingåendet av regeringskoalitionen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet. Från de båda partiernas synpunkt krävdes ett valsystem som tillförsäkrade bondeförbundet samma proportionella andel utan att partiet behövde bilda kartell med oppositionspartierna samtidigt som socialdemokratin önskade bevara en viss överrepresentation.[2]

Det nuvarande valsystemet med en enda kammare, gemensam valdag, exakt proportionalitet och fyraprocentsspärr har sitt ursprung i en författningspolitisk kompromiss 1966. För socialdemokraterna hade uppgörelsen den fördelen att den borgerliga splittringen befrämjades. Sannolikheten för majoriteter riktade mot socialdemokratin skulle minska, samtidigt som antalet koalitionsmöjligheter ökade. Från borgerlig synpunkt innebar det nya systemet att socialdemokraternas överrepresentation försvann. Regeringsväxlingar skulle kunna bli vanligare.[3]

Tillspetsat kan man därför säga att Sveriges nuvarande valsystem tillkommit därför att de olika politiska partierna velat försvaga varandra. Socialdemokraterna har vägletts av en strävan att söndra borgerligheten. De borgerliga partierna önskade få ett slut på den långvariga socialdemokratiska regeringsdominansen.

Resultatet har blivit ett system som ökar den politiska instabiliteten och som försvårar möjligheterna att bilda starka majoritetsregeringar.

6.2 Klassmobilisering och koalitionspolitik

Den svenska socialdemokratins politiska dominans har grundats på två strategier. Den ena, *klassmobilisering*, bygger på en stark organisatorisk förankring i arbetarklassen. Den andra, *koalitionspolitik*, förutsätter allianser med andra sociala grupper och politiska partier. Socialdemokratins strategiska problem har inte minst bildats av spänningen mellan dessa två handlingslinjer. För socialdemokratin en politik för arbetarklassen eller för alla medborgare? Att samtidigt maximera stödet inom den egna kärngruppen och samtidigt vinna andra väljargrupper har varit ett många gånger svårlösbart dilemma.

Klassmobiliseringens strategi vilar dels på den svenska arbetarrörelsens höga organisationsgrad, dels på det nära sambandet mellan Landsorganisationen och socialdemokratiska partiet. Denna samverkan mellan arbetarrörelsens fackliga och politiska grenar har varit av avgörande betydelse på såväl central som lokal nivå. Landsorganisationens centrala ledning domineras helt av socialdemokrater. Samarbetet mellan de lokala partiorganisationerna och de lokala fackliga avdelningarna, bl.a. mani-

2. Bo Särlvik, "Scandinavia", i Vernon Bogdanor & David Butler, red., *Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge University Press, Cambridge 1983, s. 127.
3. Björn von Sydow, *Vägen till enkammarriksdagen: Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944-1968*, Tiden, Stockholm 1989, s. 283.

festerad genom kollektivanslutningen, har givit den samlade arbetarrörelsen en stark förankring och mobiliseringsförmåga på arbetsplatserna.

Socialdemokratins starka ställning i väljarkåren grundas inte minst på det förhållandet att omkring två tredjedelar av arbetarklassen brukar rösta på partiet. Andelen socialdemokratiskt röstande är särskilt hög bland LO-anslutna arbetare på industriorter. I homogena arbetarfamiljer, där båda makarna har arbetaryrken, och bland arbetare som växt upp i arbetarhem, har socialdemokratin ett mycket starkt stöd. Den socialdemokratiska väljarkåren kännetecknas av varaktig och stark partilojalitet.

Sverige framstår därmed i jämförande perspektiv som ett typfall på en möjlig strategi för arbetarklassen att vinna politiskt inflytande. Denna kombination av en välorganiserad fackföreningsrörelse, nära förbindelse mellan de fackliga och politiska organisationerna och stark väljarförankring har blivit internationellt känd just som den socialdemokratiska modellen.[4]

Men socialdemokratins maktställning baseras inte enbart på en facklig och politisk mobilisering av egna krafter. Kompromisser och allianser med andra grupperingar har ofta bildat grund för uppgörelser. En sådan koalitionspolitik har ibland tagit sig uttryck i formella avtal och i parlamentariska beslut, men också i mer indirekta och outtalade överenskommelser.

Krisuppgörelsen 1933 och koalitionsregeringen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet 1936-1939 är ett tidigt exempel på en bred politisk koalition. Genom ömsesidiga eftergifter skapades en bred parlamentarisk grund för aktiva åtgärder mot den ekonomiska krisen.

Vad som i efterhand kommit att beskrivas som den historiska kompromissen mellan arbete och kapital är ett uttryck för ett slags indirekt uppgörelse. Som en följd av industrialiseringen och demokratiseringen framträdde de två huvudklasser som under 1930-talet nådde fram till en underförstådd förståelse. Ett effektivt, väsentligen privatägt, näringsliv och en omfattande välfärdsstat blev den synliga manifestationen av detta slags klasskompromiss.

Efterkrigstidens välfärdspolitik kan också ses som uttryck för en bredare klassallians än enbart hänsynstaganden till arbetarklassens intressen. Den universalistiska välfärdsprincipen innebär att alla medborgare, inte enbart de sämst ställda, skall komma i åtnjutande av de sociala förmånerna. Ett av motiven för den generella välfärdspolitiken har varit att undvika behovsprövningens stigmatisering av de sämst ställda. Medelklassen kom till följd av universalismens princip att tillsammans med arbetarklassen omfattas av välfärdsprogrammen.

4. Walter Korpi, *Den demokratiska klasskampen: Svensk politik i jämförande perspektiv*, Tiden, Stockholm 1981. Jfr Theda Skocpol & Edwin Amenta, "States and Social Policies", *Annual Review of Sociology*, 12, 1986, s. 131-157.

Denna politiska inriktning gjorde det möjligt för socialdemokratin att vädja till bredare väljarkategorier än LO-kollektivet. Det mer allmänna begreppet "löntagare" ersatte "arbetare". De växande tjänstemannagrupperna blev en viktig väljarreserv.

Efter 1970 har socialdemokraterna i regeringsställning saknat stöd av en riksdagsmajoritet. Ett eller flera partiers medverkan har därför krävts för att nå parlamentariskt flertal för regeringens förslag. Socialdemokratins politiska maktposition är därmed beroende av möjligheten att erhålla stöd av andra partier.

Även under de borgerliga regeringsåren 1976-1982 kunde socialdemokratin utöva inflytande genom koalitionspolitik. Regeringskrisen 1978 innebar att folkpartiet med socialdemokraternas passiva stöd kunde bilda regering. Skatteuppgörelsen 1981 betydde dels att socialdemokraterna kunde påverka skattepolitikens inriktning, dels att den borgerliga trepartiregeringen föll.

6.2.1 Sveriges politiska asymmetri

I historiskt perspektiv framstår både klassmobilisering och koalitionspolitik som betydelsefulla förklaringar till socialdemokratins politiska dominans. Det torde vara ogörligt att företa en inbördes gradering. De två strategierna har betingat varandra.

Härtill skall läggas betydelsen av den politiska dominansens självförstärkande kraft. Själva det faktum att socialdemokraterna under så lång tid innehaft regeringsmakten har en svårbedömbar men icke desto mindre påtaglig effekt. Ställningen som närmast statsbärande parti gör att regeringsvana, förtrogenhet med den politiska maktutövningens vardag och närheten till de offentliga institutionerna blir en extra resurs.

Oavsett den relativa betydelsen av olika tänkbara förklaringar kvarstår det förhållandet att svensk inrikespolitik kännetecknats av en grundläggande asymmetri. Socialdemokratins styrka blir särskilt stor i kontrast mot det borgerliga regeringsalternativets svaghet. Uppdelningen på tre partier försvårar bildandet av ett handlingskraftigt alternativ till socialdemokratin. Den borgerliga splittringen har dessutom en egen inneboende dynamik. För varje enskilt borgerligt parti framstår det som en valtaktisk fördel att profilera sig och framträda med sina egna särkrav. Följden blir att det särskiljande betonas på det gemensammas bekostnad. Målet att vinna val kommer därför i konflikt med målet att bilda regering.

Så kan några huvuddrag i svensk politik tecknas. Partisystemet har varit mycket stabilt. Valsättet har lett till minskad stabilitet och försvagad regeringsmakt. Socialdemokratin har kunnat dominera i kraft av klassmobilisering och koalitionspolitik. Frågan är i vilken utsträckning detta politiska system nu håller på att förändras.

6.3 Partisystemets förändringar

I varje översiktsskildring av västeuropas politiska sociologi utmärks Sverige av sin jämförelsevis enkla konfliktstruktur. Många länders politiska landskap sönderkorsas av ett virrvarr av konfliktlinjer. Strider mellan olika språkgrupper, etniska minoriteter, religiösa åskådningar och regionala särintressen har givit upphov till motsättningar som varaktigt bestämt dessa länders politiska förhållanden. I det språkligt och kulturellt homogena Sverige har dessa slags faktorer i modern tid haft försumbar betydelse. Det svenska partisystemet har i stället dominerats av en enda typ av motsättning, nämligen den socialekonomiska. Det har varit de stora ekonomiska intressegrupperna som kommit att prägla svensk politik.

Den grundläggande strukturen i skandinavisk politik kan fångas med hjälp av en triangel som bildas av hörnen arbete, kapital och jordbruk.[5] Schemat återspeglar dels motsättningen mellan land och stad, mellan primär- och sekundärnäringar, dels mellan arbete och kapital, dvs. industrisamhällets fundamentala klassmotsättning. Det är framför allt dessa ekonomiska motsättningar som satt sin prägel på svensk 1900-talspolitik.

De tre polerna i schemat manifesterar sig genom starka organisationer: lantbrukets fackliga och kooperativa föreningsrörelse, fackföreningsrörelsen och arbetsgivarorganisationerna. De stora koalitioner som ingicks under 1930-talet, och som fick ett bestämmande inflytande över svenskt samhällsliv, var överenskommelser dels mellan arbete och jordbruk (kohandeln), dels mellan arbete och kapital (saltsjöbadsandan).

Även partisystemets struktur kan direkt härledas ur triangelns socialekonomiska kraftfält. De tre polerna representeras av bondeförbundet/centern, socialdemokratin och högern/moderaterna. Även om vänster-högerdimensionen är den dominerande i svensk partipolitik kan den andra, vertikala dimensionen stundtals manifesteras i "ovanliga" partikonstellationer, som till exempel i kärnkraftsfrågan under 1970-talet.

Om man skulle välja någon enda modell för den svenska politikens sociala förutsättningar vore det just denna. Men hur relevant är treklassschemat när seklet börjar närma sig sitt slut? För att tolka det svenska partisystemets struktur är modellen fortfarande oumbärlig. Den grundläggande vänster-högerskalan, med en emellanåt uppdykande andra dimension med centern vid ena ytterpolen, bildar grundmönstret i svensk partipolitik. Detta mönster skulle vara obegripligt om man bortsåg från de socialekonomiska konfliktlinjer som var bestämmande då partisystemet danades i början av detta sekel. Men ett partisystem kan vara mer trögföränderligt än den sociala strukturen. Stein Rokkan har gjort den observationen att ett partisystem utvecklas språngvis snarare än gradvis.

5. Modellen presenteras i Stein Rokkan, "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", i Robert A. Dahl, red., *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven 1966, s. 93. Jfr även Henry Valen & Stein Rokkan: "Norway: Conflict Structure and Mass Politics in a European Perspective", i Richard Rose, red., *Electoral Behavior: A Comparative Handbook*, Free Press, New York 1974, s. 332 ff.

Partisystemet brukar "kristalliseras" vid en brytpunkt, varefter det "fryses" och behåller sin grundstruktur under en lång följd av år. Denna partisystemets grundläggande tröghet gör sig ännu gällande. Det faktum att treklasschemat är klart igenkännbart ännu i dagens partimotsättningar kan därför inte omedelbart tas till intäkt för att modellen också är den bästa beskrivningen av dagens sociala struktur.

Ett mått på treklassmodellens relevans är helt enkelt att beräkna hur stor del av befolkningen som den täcker. Om en modell uppfattas som en beskrivning av ett samhälles huvudklasser är det onekligen av visst intresse att veta hur stor del av den yrkesverksamma befolkningen som *inte* passar in i modellens kategorier.

Modellen beskriver motsättningarna i primär- och sekundärnäringarnas samhälle. Det enklaste måttet på modellens relevans är därför hur stor andel av den yrkesverksamma befolkningen som arbetar inom jordbruk och industri. Under de drygt hundra senaste åren har jordbruksbefolkningen minskat kontinuerligt. Andelen industrisysselsatta kulminerade under 1960-talets första hälft och har därefter minskat. Det sammantagna resultatet är därför entydigt: industrins och jordbrukets betydelse som försörjningskälla minskar successivt.

Under åren 1960-1985 minskade andelen som förvärvsarbetar inom jordbruket från 15,7 till 4,8 procent. Industrins andel av de förvärvsarbetande gick ner från 40,3 till 29,9 procent.[6] Det betyder att andelen som arbetar inom industri och jordbruk minskade från 56 procent år 1960 till knappt 35 procent år 1985. Idag arbetar endast en tredjedel av den yrkesaktiva befolkningen i de näringar som bildar den för svensk politisk historia fundamentala socialekonomiska konfliktmodellen.

Som social beskrivning passar treklasschemat bättre in på det tidiga 1900-talets samhälle med dess arbetsintensiva fabriker och lantbruk än dagens samhälle med dess industrirobotar, datorer, skrivbord och offentliga vårdinrättningar.[7]

Det svenska partisystemet har sitt ursprung i industrialismens sociala konfliktmönster. Frågan är om den genomgripande förskjutningen i samhällsstrukturen inte förr eller senare kommer att få konsekvenser för de politiska partiernas förankring. En internationell statsvetenskaplig undersökning har redan konstaterat att de gamla politiska strukturerna tenderar att förlora i betydelse. De traditionella banden mellan olika grupplojaliteter och de politiska partierna är i färd med att försvagas. Nya intressen och identiteter utvecklas oberoende av och utanför de politiska

6. *Statistisk årsbok* 1987, s. 178.
7. Ett försök att utveckla ett flerdimensionellt klassbegrepp redovisas i Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg, *Medborgarnas makt*, Carlssons, Stockholm 1989, s. 164 ff.

partierna. Vad som i själva verket framstår som mest överraskande är inte att det pågår en förändring utan att den går såpass långsamt.[8]

Det finns klara belägg för att en motsvarande förändring nu äger rum också i Sverige. Den politiska instabiliteten tilltar. Andelen partibytare visar en ökande tendens. Partiidentifikationen försvagas. Valrörelsernas betydelse stiger; väljarna fattar sitt definitiva röstningsbeslut allt kortare tid före valdagen. Röstsplittringen ökar. Misstroendet mot partier och politiker växer.[9]

Ehuru sambandet mellan yrkestillhörighet och röstning i internationell jämförelse fortfarande är starkt, är det ändå fullt tydligt att den traditionella klassröstningen i Sverige under de senaste trettio åren försvagats. En viktig förklaring till det minskade sambandet mellan klass och partival står att finna i generationsförändringar. Yngre generationer som träder in i valmanskåren har inte samma starka partilojaliteter som sina föräldrar. Undantagen från gamla mönster blir följaktligen fler och fler. Den försvagade klassröstningen innebär inte endast att fler arbetare röstar borgerligt; den ökande andelen socialdemokrater och vpk-väljare inom medelklassen är ett lika betydelsefullt fenomen.

Den fortgående sociala omgrupperingen får givetvis konsekvenser för partiernas inbördes styrkeförhållanden. Det minskande antalet industriarbetare missgynnar socialdemokratin. Å andra sidan har jordbrukarbefolkningens tillbakagång inneburit en förlust för de borgerliga partierna i allmänhet och centerpartiet i synnerhet. Den stigande andelen tjänstemän inom medelklassen har gynnat socialdemokraterna och vpk.

De försök som gjorts att bedöma de partipolitiska nettoeffekterna av de sociala strukturförändringarna har inte givit något helt entydigt resultat. Det förefaller ändå som om den yrkesmässiga omgrupperingen i huvudsak varit till socialdemokraternas och vpk:s nackdel. Denna effekt har emellertid kompenserats av det förändrade röstningsbeteendet inom yrkesgrupperna. Tjänstemännens minskande benägenhet att rösta borgerligt har givit socialdemokraterna och vpk en röstmässig fördel som hittills kompenserat de negativa konsekvenserna av den minskande arbetarklassen.[10]

Utvecklingen har därmed betingats av en kombination av sociala och politiska faktorer. Även om nettoeffekten på partiernas storlek varit måttlig har den förändrade klassröstningen fått en betydelsefull indirekt betydelse. Långsiktiga och stabila lojaliteter ersätts av mer kortsiktiga

8. Hans Daalder & Peter Mair, *Western European Party Systems: Continuity and Change*, Sage, London 1983, s. 424.
9. Mikael Gilljam & Sören Holmberg, Rött Blått Grönt: En bok om 1988 års riksdagsval, Bonniers, Stockholm 1990.
10. Holmberg & Gilljam 1987, s. 183 ff; Maria Oskarsson, "Klassröstning på reträtt", i Gilljam & Holmberg 1990, s. 216 ff.

Tabell 6.1 Partilojalitet bland LO-medlemmar, efter ålder och region

LO-medlemmar	Parti Vpk	S	C	Fp	M	Övr	Summa procent
K-Sverige							
Yngre	10	58	1	14	11	6	100
Äldre	5	65	4	6	16	4	100
M-Sverige							
Yngre	4	61	11	8	11	5	100
Äldre	0	74	11	4	4	7	100
B-Sverige							
Yngre	3	74	5	6	4	7	100
Äldre	2	78	10	1	1	7	100

Data från maktutredningens medborgarundersökning hösten 1987. I bearbetningen ingår endast förvärvsarbetande LO-medlemmar. Åldersgränsen mellan yngre och äldre har satts vid 40 år.

B-Sverige utgörs av 122 kommuner i Norrland (utom Umeå-regionen och Östersund), Bergslagen (utom Karlstad och Örebro) samt sydöstra Sverige (utom Växjö och Alvesta). Till en mellangrupp, M-Sverige, förs 109 kommuner i mellersta och södra Sverige. K-Sverige utgörs av 53 kommuner i och kring storstäder och universitetsorter.

och tillfälliga förbindelser mellan väljare och partier. Marginalväljarna blir fler, kärngrupperna minskar.

Sambandet mellan LO och socialdemokratiska partiet är fortfarande relativt starkt på väljarnivå. Under 1980-talet har mellan 65 och 70 procent av LO:s medlemmar röstat på socialdemokraterna.[11] I maktutredningens medborgarundersökning 1987 uppgav 68 procent av LO-medlemmarna socialdemokraterna som sitt bästa parti. Men det finns stora variationer inom LO-kollektivet. Två faktorer är av särskild betydelse i diskussionen om samhällets långsiktiga strukturförändringar. Den ena är generation. Den andra är region. För att fånga de stora geografiska skillnaderna kan landet indelas i tre regioner.[12] Till bas-Sverige räknas områden som domineras av produktion knuten till skog, malm och andra naturresurser. M-Sverige bildas av ett antal kommuner i mellersta och södra Sverige. Den tredje kategorin, K-Sverige består av tillväxtområden som karaktäriseras av kunskapsyrken, kommunikation och kultur. Av tabell 6.1 framgår hur generation och region gör att LO-kollektivet framstår som politiskt relativt heterogent.

Socialdemokratins starkaste stöd finns bland äldre LO-medlemmar i bas-Sverige. I denna grupp sympatiserade 1987 78 procent med social-

11. Räknat i procent av de röstande. Se Holmberg & Gilljam 1987, s. 188 samt Sören Holmberg & Gilljam, "Miljövalet 1988", i *Allmänna valen 1988*, 3, SCB 1990, s. 126.
12. Se *SOU 1989:68*.

demokraterna. Förutom en mindre grupp centerpartister har de övriga partierna här nästan inga anhängare. Motpolen bland LO-medlemmarna utgörs av yngre i kunskaps-Sverige. Även i denna kategori är socialdemokraterna visserligen i majoritet, men det finns här en betydande politisk spridning. En fjärdedel av dessa LO-medlemmar gav vid undersökningstillfället sitt stöd åt folkpartiet eller moderata samlingspartiet.

Tre faktorer betingar således socialdemokratins väljarförankring: LO-medlemskap, generation och region. I den mån de långsiktiga samhällsförändringarna sammanhänger med dessa tre faktorer är det således sannolikt att de får konsekvenser för de partipolitiska styrkeförhållandena. Strukturförändringarnas allmänna riktning kan därmed bestämmas.

Om de observerade åldersskillnaderna är uttryck för en generationsförändring innebär utvecklingen, under i övrigt lika omständigheter, att LO-medlemmarnas stöd för socialdemokratiska partiet försvagas. Den andra faktorn av betydelse är region. Om utvecklingen innebär att K-Sverige ökar på B-Sveriges bekostnad blir följden även av denna förändring att socialdemokratins väljarförankring försvagas. Om LO som organisation dessutom minskar i storlek tillkommer här en tredje faktor med negativa konsekvenser för socialdemokratin.

Alla dessa tre förändringsfaktorer pekar sålunda i samma riktning. Resultaten från maktutredningens Katrineholmsundersökning (kapitel 1) förstärker ytterligare bilden. Socialdemokratins traditionella kärnområden eroderar sakta men säkert.

Utvecklingen sedan mitten av 1950-talet visar visserligen att en sådan strukturell motvind mer än väl kan kompenseras av politiska framgångar inom nya väljargrupper. Betydelsen av de långsiktiga sociala förändringarna skall ändå inte underskattas. De innebär att ett parti med vikande stöd undan för undan måste göra nya inbrytningar bara för att kunna bibehålla sin tidigare nivå. Erfarenheten visar också att nytillkomna väljare sällan omedelbart blir permanenta, stabila anhängare. På längre sikt innebär utvecklingen från partiernas synpunkt att gamla säkra väljare ersätts av nya osäkra.

Svårigheterna att göra partipolitiska prognoser ökar därmed. Det går inte att på grundval av befintligt underlag dra slutsatsen att det ena eller andra partiet är "dömt" att öka eller minska. Däremot innebär den sociala omstruktureringen och den mer fragmenterade klasstrukturen att *utrymmet* för förändringar ökar. Den ökade rörligheten betyder att svängningarna i valresultaten blir större och att nya partier och politiska rörelser får lättare att etablera sig.

Den allmänna historiska rörelseriktningen är sålunda otvetydig. Partisystemet i Sverige, liksom i många andra europeiska länder, härstammar från industrialismens genombrottstid. Det är den sociala konfliktstruktur som präglade övergången mellan jordbrukssamhälle och industrisamhälle som "djupfrysts" och bevarats i dagens partisystem. Men upptiningen av

de frusna strukturerna har redan hunnit långt. Partisystemets sociala förankring är idag mindre stabil än för några årtionden sedan.

Frågan är vilken typ av system som ligger i den nuvarande utvecklingens förlängning. Teorierna är många och underlaget för prognoser bristfälligt. Facklitteraturen på området uppvisar ingen samstämmighet.

En linje i debatten har snarast gått ut på att avdramatisera förändringsprocesserna. Det faktum att dagens partier kunnat vidmakthålla sin ställning under en såpass långvarig och genomgripande samhällsomvandling är ett belägg för en stor anpassningsförmåga. Dagens partier är inte desamma som grundartidens. Partierna är benägna att ompröva gamla ståndpunkter och att fånga upp nya krav och strömningar. Visserligen innebär denna stora flexibilitet att partiernas traditionella ideologiska profil blir mer svårigenkännlig, men förmågan att fånga upp och formulera nya frågor gör att nya väljarintressen hela tiden kan mobiliseras.

Sambandet mellan partisystem och sociala skiljelinjer kommer med denna utveckling att uttunnas. I historiskt-sociologiskt perspektiv blir det därför snarast en fråga om när *nästa* brytpunkt kommer att äga rum. Enligt denna teori kommer historien att utgöras av en serie brott eller epokskiften. Dessa kännetecknas av att aktuella sociala konflikter tar sig nya politiska uttryck. En epok inleds med en sådan social omgruppering (i den engelska litteraturen används termen *realignment*), vilken sedan sätter sin prägel på det politiska systemet fram till nästa historiska brytpunkt.

Frågan skulle i detta perspektiv snarast vara vilken som blir nästa omgruppering. Många hypoteser har framförts. Blir det tjänstesektorn, postmaterialismen, tillväxtens boningar, den gröna vågen, informationssamhället, det kulturella kapitalet eller den offentliga sektorn som blir basen för nya politiska grupperingar? Ännu så länge finns det betydligt fler gissningar än faktiska belägg.

Denna svårighet att finna tecken på något embryo till ett partisystem i vardande gör att hela teorin kommit att ifrågasättas. I själva verket är teorins faktabas betydligt snävare än dess allmänna teoretiska formulering. Det är egentligen bara enstaka omgrupperingar som observerats: i Europa vanligen vid 1920-talets början, i Förenta Staterna i samband med trettiotalskrisens New Deal-allians. I inget fall rör det sig om upprepade brott, av långa sekvenser av istider och upptiningsperioder. Kanske kommer det över huvud taget inget nytt brott? Det är därför snarare *dealignment* än *realignment* som ställs i fokus för diskussionen. Tanken är att den nu pågående upptiningen inte kommer att avlösas av någon ny frysperiod. Kanske var det inte endast den nu aktuella partistrukturen utan rent av hela företeelsen med traditionella politiska partier som var ett barn av industrialismen och det parlamentariska genombrottet?

6.4 En klyfta mellan medborgare och politik?

Sjunkande valdeltagande. Växande misstroende mot partier och politiker. Försvagad partiidentifikation. Kristecknen och varningssignalerna har kommit allt tätare. Hur fungerar egentligen den politiska demokratin?

Intervjuundersökningar har visat att väljarnas förtroende för partier och politiker har minskat sedan slutet av 1960-talet.[13] Misstroendet är dock inte endast koncentrerat till de offentliga institutionerna. Domstolarna och riksdagen åtnjuter jämförelsevis stort förtroende. De privata storföretagen har däremot inte större förtroendekapital än de politiska partierna.[14] Det har snarast varit fråga om en allmänt sjunkande auktoritet för samhällets etablerade institutioner.

Det har legat nära till hands att dra slutsatsen att medborgarna vänder sig bort från politiken. Efter det aktivistiska sextiotalet, sägs det ofta, följde en era av individualism och bristande samhällsengagemang.

Många av slutsatserna i denna riktning har emellertid grundats på obefintligt eller osystematiskt faktaunderlag. Maktutredningen har genom sin medborgarundersökning sökt pröva hållbarheten hos dessa hypoteser.[15]

För det första visar det sig att politiskt misstroende eller känsla av politiskt främlingskap inte är något entydigt fenomen. Känslan av att kunna påverka politiken består i själva verket av två separata dimensioner. Tilltron till det politiska systemets sätt att fungera är en sak. Förtroendet för den egna förmågan att kunna påverka är en annan. Svagt förtroende för det politiska systemet kan mycket väl förenas med eget politiskt självförtroende. Ökat politiskt misstroende behöver inte innebära minskat medborgarengagemang.

Till yttermera visso är inte heller politiskt engagemang något enhetligt fenomen. Medborgarnas politiska deltagande har kartlagts genom ett antal intervjufrågor. För att möjliggöra jämförelser med äldre undersökningar har en del frågeformuleringar bibehållits oförändrade. Strävan har varit att innefatta ett brett spektrum av olika deltagandetyper. Frågor och svarsfördelningar framgår av tabell 6.2.

Det är inte mer än en liten andel av medborgarna som till vardags är politiskt aktiva. Andelen som uppger sig vara medlem i något politiskt parti eller politisk sammanslutning är 15 procent. Andelen som är eller varit "politiker", i den meningen att de innehar eller någon gång innehaft ett förtroendeuppdrag i kommun, landsting eller riksdag uppgår till 6 procent. Andelen som vid intervjutillfället hade ett sådant förtroendeuppdrag var 2 procent. En tiondel har det senaste året varit på något

13. Gilljam & Holmberg 1990, s. 114.
14. Petersson, Westholm & Blomberg 1989, s. 276.
15. För en redogörelse för undersökningens uppläggning, genomförande och resultat, se Petersson, Westholm & Blomberg 1989 samt Göran Blomberg, Olof Petersson & Anders Westholm, *Medborgarundersökningen: Råtabeller*. Maktutredningen 1989.

Tabell 6.2 Politiskt deltagande

	Procentuell andel
Röstat i valet 1985	90
Talat inför ett möte i en förening eller organisation	40
Deltagit i en offentlig demonstration	30
Skrivit insändare eller artikel i någon tidning eller tidskrift	20
Medlem i något politiskt parti eller politisk sammanslutning	15
Varit på politiskt möte eller politisk sammankomst under senaste året	10
Har eller haft förtroendeuppdrag inom kommun, landsting eller kommun	6
Antal politiska aktiviteter utöver röstning:	
0	37
1	31
2	16
3	9
4	3
5	2
6	1

politiskt möte eller sammankomst. Politiskt deltagande i denna mening berör endast ett litet mindretal av befolkningen.

Vidgas innebörden av politiskt deltagande också till andra former än de rent partipolitiska stiger andelen aktiva. Runt 30 procent har någon gång deltagit i en demonstration, 40 procent har talat vid något föreningsmöte, 20 procent har medverkat i någon tidning eller tidskrift. Men fortfarande berör dessa deltagandeformer endast mindre än hälften av befolkningen.

Medborgarundersökningen innehöll dessutom ett något annorlunda mätinstrument för att utröna hur stor del av befolkningen som under ett år på något sätt engagerat sig för att påverka samhället. Frågan gällde om man under det senaste året gjort något för att söka åstadkomma förbättringar eller motverka försämringar i något avseende som inte enbart rör den egna personen eller egna familjen. Svaren visar dels sättet att påverka, dels vilken eller vilka frågor som saken gällde.[16]

De vanligaste aktiviteterna är att bidra ekonomiskt eller att samla in pengar och att skriva under namninsamling. Därnäst följer kontakt med

16. Se närmare Petersson, Westholm & Blomberg 1989, s. 95 ff.

tjänsteman i stat eller kommun, kontakt med förening eller organisation samt bojkottaktion.

När det sedan gäller vilka frågor som aktiviteterna handlat om är de vanligaste sådana som rör förhållanden i andra länder. Det är ingalunda så att de problem som människor främst engagerar sig i är de mest näraliggande i geografisk mening. De internationella frågorna kom på första platsen av 15 olika ämnesområden.

Andelen som gjort åtminstone *någon* sak är 69 procent. Drygt två tredjedelar av befolkningen tar under ett år minst ett initiativ för att på något sätt påverka samhället.

Detta konstaterande leder in på frågan om hur de olika aktiviteterna sinsemellan hänger samman. Är deltagandet kumulativt eller komplementärt? Är det en liten minoritet som är starkt aktiv eller är det en majoritet som är mer svalt engagerad? En statistisk dimensionsanalys kastar ett avslöjande ljus över datamaterialet.[17] Huvudresultatet redovisas i tabell 6.3. Mönstret är intressant i flera avseenden. Det politiska deltagandet kan inte enkelt sammanfattas med hjälp av en enda skala. Flera från varandra skilda aktivitetsmodeller utkristalliserar sig.[18]

Den grupp frågor som bildar den första dimensionen har som gemensam nämnare att de mäter medborgarnas olika *kontakter*. Det rör sig om kontakter med tjänstemän, politiker, organisationer, massmedia och rättsliga instanser. Vad denna dimension främst mäter är graden av initiativ, förmågan att göra sin röst hörd. Det är här fråga om kommunikativ kompetens. De personer som ofta ringer, skriver och begär ordet får höga värden på denna dimension.

Den andra dimensionen mäter *partiaktiviteter*. De frågor som sammanhänger med dimension är sådana som avser medlemskap i parti, partiarbete, deltagande i politiska möten och förtroendeuppdrag. Den trägne partiarbetaren ges här höga värden.

Dimension nummer tre handlar om olika former av politiska *manifestationer*. Det behöver inte alltid röra sig om verbaliserade opinionsyttringar. Det handlar framför allt om dem som engagerat sig i bojkottaktioner, skrivit under namninsamlingar, givit ekonomiska bidrag och burit något kampanjmärke.

Den fjärde dimensionen bildas huvudsakligen av tre aktiviteter: strejk, olaglig protest och annan demonstration än de etablerade första majtågen. Det som förenar dessa typer av deltagande är att det rör sig om en mer militant typ av *protest*.

Som en femte och sista dimension urskiljs *röstning* som en aktivitet av speciell karaktär. Valdeltagande faller inte in under någon av de fyra andra dimensionerna.

17. Se närmare Petersson, Westholm & Blomberg 1989, s. 97 ff.
18. Mönstret har stora likheter med motsvarande undersökningar i andra länder. Jfr Sidney Verba, Norman H. Nie & Jae-On Kim, *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*, Cambridge University Press, 1978.

Tabell 6.3 Det politiska deltagandets dimensioner

Dimension 1: Kontakter
Kontaktat tjänsteman i stat eller kommun
Kontaktat, medverkat i massmedia
Talat inför ett möte i förening eller organisation
Kontaktat förening eller organisation
Skrivit insändare eller artikel
Kontaktat politiker
Arbetat i annan organisation
Kontaktat advokat eller rättslig instans
Dimension 2: Partiaktivitet
Medlem i politiskt parti eller politisk sammanslutning
Arbetat i politiskt parti
Varit på politiskt möte eller sammankomst
Har offentligt förtroendeuppdrag
Dimension 3: Manifestationer
Bojkottat, till exempel vissa varor
Skrivit under namninsamling
Bidragit ekonomiskt, samlat in pengar
Burit eller satt upp kampanjmärke
Deltagit i offentlig demonstration
Arbetat i aktionsgrupp
Dimension 4: Protester
Deltagit i strejk
Deltagit i olaglig protestaktivitet
Deltagit i demonstration, annan än 1 maj
Dimension 5: Röstning
Valdeltagande 1985

Det skall också tilläggas att ordningsföljden mellan dimensionerna inte skall tilläggas någon större betydelse. Ordningen, dimensionernas relativa "tyngd", bestäms i praktiken av urvalet av intervjufrågor. Parallella analyser av liknande data från andra undersökningar tyder emellertid på att det allmänna mönstret förblir relativt stabilt, oberoende av smärre förändringar i urvalet av indikatorer på politiskt deltagande.

6.4.1 Förändringar i politiskt deltagande

Frågan huruvida det politiska deltagandet i Sverige ökar eller minskar låter sig inte entydigt besvaras. Det visar sig nämligen att utvecklingen är olikartad för de skilda dimensionerna av politiskt deltagande. Slutsatserna om det politiska deltagandets förändringar kan baseras på ett systematiskt dataunderlag. De mätningar som gjorts inom ramen för medborgarundersökningen har lagts upp så att de skall vara direkt jämförbara med de

Tabell 6.4 Politiskt deltagande och administrativ kompetens 1968-1987

Procentuell andel	1968	1974	1981	1987
Skrivit insändare eller artikel till tidning eller tidskrift	10,0	11,4	16,0	20,4
Talat inför möte i förening eller organisation	24,1	27,4	32,4	40,5
Deltagit i offentlig demonstration	14,1	16,5	23,4	30,0
Medlem i politiskt parti eller politisk sammanslutning	12,7	13,7	13,9	14,8
Varit på politiskt möte eller politisk sammankomst senaste året	13,5	14,7	13,8	10,6
Har förtroendeuppdrag i politisk förening eller organisation	2,2	2,6	3,1	2,3
Administrativ kompetens				
Kan själv författa skrivelse och överklaga myndighets beslut	45,1	54,6	63,5	68,5
Kan inte själv författa skrivelse men känner någon som kan ge hjälp	36,9	31,7	27,2	21,8
Kan inte själv författa skrivelse och känner ingen som kan ge hjälp	18,0	13,7	9,3	9,7
Summa procent	100,0	100,0	100,0	100,0

Data för 1968-1981 baseras på levnadsnivåundersökningarna. Data för 1987 baseras på maktutredningens medborgarundersökning.

levnadsnivåundersökningar som påbörjades 1968, med förnyade mätningar 1974 och 1981.[19] Förändringarna mellan 1968 och 1987 framgår av tabell 6.4.

Det slag av politiskt deltagande som innebär olika former av individuell opinionsbildning, kontakter och manifestationer visar en starkt ökande tendens. Den andel av befolkningen som avgivit någon form av skriftlig opinionsyttring i media fördubblades under perioden. Även andelen personer som någon gång talat inför ett möte har i det närmaste blivit dubbelt så stor. Samma tendens kan noteras för kollektiva opinions-

19. Se Robert Eriksson & Rune Åberg, *Välfärd i förändring*, Prisma, Stockholm 1984. Åldersgränserna för levnadsnivåundersökningarnas urval är inte exakt desamma som för medborgarundersökningens. För att uppnå jämförbarhet begränsar sig därför bearbetningarna här till personer som under det år respektive undersökning genomfördes uppnådde en ålder mellan 16 och 76 år.

yttringar i form av offentliga demonstrationer. Andelen som deltagit i någon offentlig demonstration ökade från 14 procent 1968 till 30 procent 1987.

Hypotesen att medborgarna rent allmänt blir mindre politiskt aktiva får sålunda inget stöd i dessa data. Tvärtom är det fråga om en mycket påtaglig ökning av medborgarnas samhällsengagemang. Inte heller teorier om det politiska deltagandets konjunkturberoende får något stöd. Med demonstrationsdeltagandet som utgångspunkt visar sig det politiska klimatet i själva verket vara väsentligt hetare under det "stillsamma" åttiotalet än under det "stormiga" sextiotalet. De tendenser som faktiskt kan observeras är uttryck för en långsiktig förändringsprocess snarare än för kortsiktiga modevågor.

Men inte alla uttryck för politiskt deltagande visar en ökande tendens. Ett viktigt undantag gäller engagemanget i de politiska partierna. Mönstret kännetecknas här av stagnation. Det finns ingen entydigt sjunkande trend, men heller ingen klar tendens till ökning. Visserligen stiger andelen partimedlemmar svagt under hela perioden. Men samtidigt vänder kurvan för mötesaktivitet nedåt från 1974 och andelen innehavare av förtroendeuppdrag minskar från 1981. Partierna blir i någon mån större, men deras medlemmar mindre aktiva.

Det är ett faktum att det politiska deltagande som är anknutet till den representativa demokratins institutioner visar en stagnerande tendens. Detta förhållande gör det emellertid ingalunda berättigat att dra slutsatsen att medborgarnas allmänna engagemang minskar. Andra former för politiskt deltagande, särskilt sådana som har att göra med individuell opinionsbildning, visar tvärtom en starkt ökande tendens. Intervjuundersökningarna innehöll också en fråga om medborgarnas subjektiva bedömning av sin förmåga att hävda sig gentemot statliga och andra myndigheter. Frågan handlar om ett i den svenska förvaltningsrätten centralt moment, nämligen förmågan att författa en skrivelse i syfte att överklaga en myndighets beslut. Undersökningarna visar att det under de två årtiondena ägt rum en markant förändring (tabell 6.4).

År 1968 var det ännu en majoritet, 55 procent, som inte själv ansåg sig kunna överklaga ett felaktigt myndighetsbeslut. Tjugo år senare är siffran nere i 32 procent. Medborgarnas självförtroende i kontakten med myndigheterna har således stärkts väsentligt. En allt större del anser sig ha möjligheter att själva hävda sin rätt.

Genom att analysera i vilken mån förändringsprocesserna skiljer sig mellan olika befolkningsgrupper kan de observerade tendenserna få en förklarande belysning. Skillnader avseende yrke, utbildning, ålder och kön visar sig ha särskild betydelse.[20]

För administrativ kompetens, massmediedeltagande, framträdanden inför möten och demonstrationsdeltagande kan en klar ökning konstateras. Denna ökning beror till stor del på att utbildningsnivån höjts. Det

20. Se närmare Petersson, Westholm & Blomberg, kap. 10.

faktum att utbildningsmöjligheterna i sin tur är starkt knutna till generationstillhörighet gör att utvecklingen i hög grad blir generationsbetingad. Äldre generationer med svagare förmåga att individuellt göra sig gällande ersätts av yngre, resursstarkare generationer.

Detta faktum innebär emellertid inte att åldersskillnaderna i befolkningen ökar. De äldres lägre utbildningsnivå kompenseras delvis av livscykeleffekter som verkar i motsatt riktning. För enskilda generationer fortsätter kompetens- och aktivitetsnivån att stiga ganska långt upp i åldrarna. Som helhet följer utvecklingen ett jämnt stigande mönster. Ålderskurvan förskjuts gradvis uppåt men dess principiella utseende förblir detsamma.

I likhet med administrativ kompetens och individuell opinionsbildning (skrivit till tidning och talat inför möte) uppvisade demonstrationsdeltagandet en kraftig ökning under hela perioden. Men i andra avseenden är situationen helt annorlunda. Demonstrationsdeltagandets sociala sammansättning genomgick en remarkabel omvälvning. Den typiska demonstrant som framtonade ur undersökningen 1968 var snarare man än kvinna, snarare arbetare än tjänsteman, snarare lågutbildad än högutbildad och snarare äldre än yngre. Tjugo år senare har bilden förändrats i samtliga avseenden. Den typiska demonstranten av årgång 1987 är en ung, högutbildad kvinna med tjänstemannayrke.

Aktiviteten inom de politiska partierna utmärker sig i huvudsak genom bristen på förändring. I många andra avseenden ökar aktiviteten. Denna allmänna tendens har dock gått de politiska partierna förbi. Partiväsendets ställning framstår därmed som relativt sett försvagat, inte bara som en bland flera former för politiskt deltagande utan också som ett bland flera sätt på vilket människor kan välja att disponera sin fritid.

Att yngre människor väljer andra former av engagemang än aktivitet i politiska partier är nu inte något helt nytt; också i 1968 års undersökning kunde samma fenomen konstateras. Den största förändringen under den gångna tjugoårsperioden har inträffat högre upp i åldrarna. Aktiviteten i åldrarna runt 40-50 år minskar systematiskt under perioden. De medelålders växer inte in i partierna i samma raska takt som tidigare. De äldre stannar kvar i tjänst. Två tolkningar kan tänkas. Den ena är att de gamla vägrar att släppa rodret. De medelålders ges inte tillfälle att ta över i tid. Den andra är att den äldre generationen stannar kvar av tvång snarare än av maktbegär. De som borde stå redo att ta över stafettpinnen har skaffat sig annat att göra. Vilken tolkning som än är den rätta är det emellertid ett faktum att partiväsendets medlemsbas inte längre förnyas som tidigare.

6.4.2 Ökar eller minskar den politiska jämlikheten?

Politiskt engagemang tycks vara en övervägande manlig angelägenhet. I en stor internationell undersökning av politiskt deltagande fann man att det överallt fanns en koppling mellan kön och politisk aktivitet. I alla

länder var män mer aktiva än kvinnor.[21] Stämmer denna bild på Sverige av idag? Både ja och nej. Det råder inget tvivel om att männen i vissa avseenden är mer aktiva. Men det finns också områden där förhållandena är de rakt omvända. Det finns former av medborgarengagemang där kvinnor är mer aktiva än män.[22] De områden där männen är mer aktiva än kvinnorna handlar om arbetslivet, partipolitik i snäv mening, förmågan att hävda sig gentemot offentliga myndigheter samt kontakter och initiativ.

Kvinnornas större engagemang jämfört med männen är särskilt påtagligt i föräldrarollen, både när det gäller förskolebarn och barn i skolåldern. Männen är mer passiva när det gäller samtal med den som har hand om barnpassningen, samtal med andra föräldrar på barndaghemmet, deltagande i aktiviteter tillsammans med andra föräldrar samt förtroendeuppdrag i samband med barntillsynen. Männen uppvisar lägre deltagande även när det gäller skolbarnen: varit på föräldramöte eller kvartssamtal, varit i kontakt med lärarna eller skolledningen, varit i kontakt med hem- och skolaföreningen samt pratat med andra föräldrar om barnens skolgång. Klassmammorna är fler än klasspapporna.

Men kvinnornas starkare engagemang är inte endast begränsat till den rena föräldrarollen eller rollen som patient eller anhörig. Även det politiska deltagandet hör, i vissa avseenden, hemma bland de mer "kvinnliga" deltagandeformerna. Det visar sig att uppdelningen i flera dimensioner här är till stor hjälp. Ett sammanfattande mått på politiskt deltagande i allmänhet är ett alltför grovt instrument. De för kvinnorna särpräglade deltagandeformerna skulle försvinna i ett totalindex. Den politiska aktiviteten kan ta sig många olika uttryck (se även kapitel 3).

Som tidigare påvisats kan det politiska deltagandet delas upp i fem olika dimensioner. Två av dessa karaktäriseras av att männen är mer aktiva, två av att kvinnorna har högre aktivitet. En, röstning, är könsneutral. Det finns inte längre några statistiskt signifikanta skillnader mellan män och kvinnor när det gäller valdeltagande. Andra källor pekar på att kvinnorna till och med har något lite högre valdeltagande; det var vid mitten av 1970-talet som kvinnorna hann i kapp männens röstningsaktivitet.[23]

De två aspekter av det politiska deltagandet som uppvisar en högre aktivitetsgrad för männen är kontakter respektive partiaktiviteter. Det förekommer oftare bland männen att man försöker påverka genom att ta kontakt med tjänstemän i stat och kommun, med politiker och organisationer, genom att medverka i massmedia eller tala inför ett möte. Det är också vanligare bland männen att vara medlem i ett politiskt parti, gå

21. Verba, Nie & Kim 1978, s. 234.
22. Se *Medborgarnas makt*, 1989, kap 6.
23. Se *Allmänna valen 1985*, 3, Sveriges officiella statistik, statistiska centralbyrån, Stockholm 1987, tabell 3.1 och motsvarande undersökningar vid föregående val. I städerna gick kvinnorna förbi männen ännu tidigare. I Göteborg passerade kvinnornas röstfrekvens männens 1960. Se Sven-Ulrik Palme, "Vid valurnan och i riksdagen under femtio år", i *Kvinnors röst och rätt*, Allmänna Förlaget, Stockholm 1969, s. 46.

på politiska möten och ha offentliga förtroendeuppdrag. Männen har sålunda ett överläge när det gäller de mer traditionella kanalerna för politiskt inflytande.

De två dimensioner i vilka kvinnorna är mer aktiva än männen handlar om manifestationer respektive protester. Det är fler kvinnor än män som engagerat sig i bojkottaktioner, namninsamlingar, penninginsamlingar, demonstrationer och aktionsgrupper. Kampanj- och rockmärken återfinns oftare på kvinnor än på män. Det är visserligen endast ett litet fåtal som engagerat sig i mer militanta protester. Sambanden är därför statistiskt sett svaga och inte alltid signifikanta. Men den allmänna tendensen är genomgående. Kvinnorna är djärvare än männen när det gäller strejker, olagliga protestaktiviteter och andra demonstrationer än första maj-tåg.

Frågan är nu i vilken mån detta är ett nytt fenomen. Förändras kvinnors politiska deltagande i annan takt än förändringen bland männen? Jämförelsen med de tidigare genomförda intervjuundersökningarna visar entydigt att skillnaderna mellan män och kvinnor i detta avseende minskar. Det kan noteras att könsskillnaderna minskar även när det gäller partiaktivitet.

Särskilt starkt markerad är kvinnornas frammarsch som demonstrationsdeltagare. I 1968 års undersökning uppgick det kvinnliga demonstrationsdeltagandet till blott 41 procent av männens nivå. Tjugo år senare är kvinnorna inte bara ikapp utan också förbi. Det är denna rekordartat snabba förändring som ligger bakom det observerade förhållandet att kvinnor i detta avseende numera är mer aktiva än män.

Demonstrationsdeltagande är inte det enda område där den kvinnliga ökningen är större än den manliga. Samma sak gäller för administrativ kompetens och individuell opinionsbildning. Bland män förklarar utbildning i stort sett hela förändringen under perioden. Bland kvinnor sker en väsentligt större ökning än vad som skulle förväntas enbart med utgångspunkt från den stigande utbildningsnivån.

6.4.3 Utbildningens betydelse

En av de mest väsentliga frågorna kring den moderna välfärdsstatens utveckling gäller utbildningens konsekvenser. Frågan har flera sidor. En av dessa gäller effekterna av den stigande utbildningsnivån. Bidrar ökad utbildning till att höja den medborgerliga kompetens- och aktivitetsnivån i befolkningen? Svaret är ingalunda självklart. Det finns nämligen två helt olika teoretiska perspektiv på utbildningens effekter.

Det ena uppfattar skillnader mellan olika utbildningsgrupper såsom ett resultat av utbildning i sig. Hög utbildning utrustar individen med en uppsättning resurser i form av motivation, kunskaper och färdigheter. Ju högre utbildning desto högre resursnivå. Enligt denna modell borde en ökad utbildningsnivå i samhället som helhet leda till ökad aktivitet och kompetens på de områden där utbildningsskillnader tidigare visat sig.

Det andra perspektivet ser utbildning huvudsakligen som en fråga om legitimering, stratifiering och selektion. Personer som, i jämförelse med andra, har hög utbildning har större chans att skaffa sig de positioner, knyta de kontakter och inta de sociala roller som i förlängningen medför kunskap och aktivitet. Utifrån detta perspektiv behöver en ökad utbildningsnivå inte alls leda till någon förändring. Utbildning blir till ett nollsummespel. Det är bara fördelningen av en given uppsättning sociala och politiska roller det handlar om.

Resultaten från denna undersökning ger främst stöd för den första av de två tolkningarna. Men utbildningsnivåns höjning bland folkflertalet vinner inte samma genomslag på alla områden. Det är i första hand vissa individuella former av politiskt handlande som gynnas. Bland dessa märks förmågan att hävda sin ställning i offentlig debatt samt i kontakter med myndigheter och andra beslutsfattare.

Emellertid kan frågan om utbildningens konsekvenser också ställas som en fråga om jämlikhet. Många av idéerna kring den moderna välfärdsstatens utveckling förutspår en växande klyfta mellan hög- och lågutbildade. En tolkning tar sin utgångspunkt i samhällets meritokratisering. I takt med att de sociala skrankorna raseras ökar risken för att de svaga grupperna förlorar dem som skulle kunnat bli deras främsta företrädare. Att de sociala orättvisorna försvinner i ett avseende kan leda till att de förstärks i ett annat. En annan tankegång baseras på den ökande graden av professionalisering. Kraven på kompetens och effektivitet stiger.

Ingen av dessa idéer vinner något entydigt stöd i våra resultat. Ifråga om individuell opinionsbildning kunde visserligen ökande skillnader beläggas. Men gapet växer inte i snabbare takt än att arbetarklassens och de lågutbildades andel förblir väsentligen oförändrad. Ett annat område där de högutbildade gör sig gällande i högre grad än tidigare är demonstrationsdeltagande. Men denna deltagandeform kan knappast räknas till dem som utmärker sig för höga krav på kompetens och självförtroende. Snarare torde det känslomässiga engagemanget här få sitt mest direkta genomslag. Förklaringen till det ökade demonstrationsdeltagandet bland de högutbildade bör sökas i politikens eller utbildningens förändrade innehåll. För administrativ kompetens och partiaktivitet pekar resultaten på minskande snarare än ökande skillnader mellan sociala klasser och utbildningsgrupper.

För de områden som kunnat undersökas blir den sammanfattande slutsatsen att arbetarnas ställning vare sig förstärkts eller försvagats på något entydigt sätt. Denna beskrivning kan utsträckas till att gälla även lågutbildades position i förhållande till högutbildade. Huvudtendensen för utbildningsklyftornas utveckling är densamma som för klasskillnadernas.

Tabell 6.5 Politiskt deltagande: skillnader mellan medborgargrupper

Procentuell andel inom resp. grupp	Form för politiskt deltagande Kontakter	Parti-aktiviter	Manifes-tationer	Protester	Röstning
Kön					
Män	20	9	20	2	90
Kvinnor	13	6	25	3	90
Utbildning					
Hög	27	9	28	4	94
Medel	16	8	23	2	89
Låg	9	6	17	2	89
Klass					
Tjänstemän, företagare	23	8	25	3	93
Arbetare	10	7	19	2	86
Fackligt medlemskap					
SACO	34	6	31	4	100
TCO	24	7	28	4	93
LO	14	9	21	2	89

6.5 Maktlöshetens cirklar

Trots att utvecklingen från jämlikhetssynpunkt i flera avseenden, främst vad gäller de minskande könsskillnaderna, måste beskrivas som positiv kvarstår ännu stora skillnader i politiskt deltagande. Särskilt för de former för politiskt deltagande som ställer krav på individuella initiativ framstår de sociala skillnaderna som betydande. De politiskt talföra är oftast högutbildade män i tjänstemannayrken. Kvinnor, lågutbildade, arbetare och LO-kollektivet uppvisar i allmänhet betydligt lägre politiskt deltagande (tabell 6.5).

Den samlade effekten av kön, klass och generation kan vara nog så betydande. Det råder en oerhörd spännvidd mellan å ena sidan de högutbildade tjänstemännens förmåga att göra sig gällande verbalt och å andra sidan de medelålders och äldre arbetarkvinnornas främlingskänsla inför det politiska livet. Tabell 6.6 belyser dessa stora politiska klyftor inom befolkningen. Bland de äldre kvinnorna i arbetarklassen är det exempelvis 68 procent som ej anser sig själva kunna författa en skrivelse till en myndighet; motsvarande siffra bland medelålders män i medelklassen är 7 procent.

Den politiska vanmakten drivs delvis av sin egen självförstärkande process. Deltagande och medvetande betingar varandra. Inom den maktteoretiska litteraturen har man sökt fånga detta fenomen under begreppet maktens tredje dimension. Med maktens första dimension avses de öppna, synliga konflikterna och beslutssituationerna. Maktens andra dimen-

Tabell 6.6 Politisk passivitet och vanmakt

Procentuell andel inom resp. grupp	Kan ej författa skrivelse till myndighet	Aldrig talat inför möte	Svårt att förstå politik	Dåliga kunskaper för politiska beslut
Män				
Tjänstemän, företagare				
16-30 år	16	36	12	26
31-50	7	28	10	17
51-80	24	41	20	29
Män				
Arbetare				
16-30	29	67	31	47
31-50	29	65	33	46
51-80	47	71	36	58
Kvinnor				
Tjänstemän, företagare				
16-30	26	63	31	47
31-50	20	52	19	33
51-80	42	70	38	53
Kvinnor				
Arbetare				
16-30	45	75	43	54
31-50	46	84	53	70
51-80	68	83	46	67

Svårt att förstå politik: Andel som anser sig ha mindre möjligheter är andra att förstå vad som händer och sker i politiken.
Dåliga kunskaper: Andel som som anser sig i mindre utsträckning än andra ha de kunskaper som krävs för att fatta politiska beslut.

sion handlar om icke-beslut och tillträde till beslutsarenorna. Den tredje dimensionen uttrycker de processer som formar medvetande och föreställningar. Det är ett känt faktum att maktrelationer kan permanentas och upprätthållas tack vare att de maktlösa och underordnade sänker sin anspråksnivå och anpassar sig till rådande förhållanden. Politiskt medvetande bör därför inte endast ses som en betingelse och förklaring till deltagande. Orsaksbanden kan gå i motsatt riktning: medvetande utvecklas också som resultatet av aktiva handlingar och försök att behärska sin omgivning. Passivitet förstärker därmed ytterligare känslan av maktlöshet. Så utvecklas maktlöshetens egen negativa spiral. I stället för den

demokratiska erfarenhet ur vilket det kritiska medvetandet spirar, utvecklas en tystnadens kultur.[24]

I denna typ av självförstärkande process är det vanskligt att urskilja någon enda bakomliggande förklaring. Olika faktorer betingar i stället varandra. Man kan tala om ett maktlöshetens *syndrom*. Olika aspekter av maktlöshet förenas och förstärker varandra. Den som inte tar några politiska initiativ är i allmänhet också den som sällan upplever sig få sin vilja igenom, som anser sig ha sämre möjligheter än andra att hävda sig i politiken, som saknar egen förmåga att överklaga myndighetsbeslut, som saknar stöd av ett socialt nätverk och som anser sig ha små möjligheter att påverka sin arbetssituation.

Alla dessa aspekter av maktlöshet är vanligare bland arbetare och lågutbildade än inom medelklassen och bland de högutbildade. Sambanden är emellertid inte enbart en återspegling av socialt betingade skillnader. Maktlöshetens cirklar lever delvis sitt eget liv.

Denna vanmaktens självgående process är emellertid inte ödesbestämd. Historien visar många exempel på hur maktlösa genom motstånd och mobilisering har kunnat övervinna de bristande resursernas hinder. Erfarenheterna från sådana revolter visar att de maktlösa måste genomgå en process genom vilka de blir medvetna om de krav, möjligheter och strategier som sammanhänger med en utmaning av makten. En enda seger är nog för att minska den tendens till inaktivitet som bottnar i förväntan om nederlag. När passivitetsmönstren väl har brutits på ett missnöjesområde öppnar sig möjligheten att överföra de växande resurserna, i form av organisation och medvetenhet, till andra frågor och andra mål.

Ett viktigt resultat från medborgarundersökningen är att det finns ett starkt samband mellan arbetsliv och politik. De som har osjälvständiga arbeten har vanligen också bristande politiska resurser. Vanmakt i arbetslivet har ett starkt samband med vanmakt i det politiska livet. De som är politiskt starka och aktiva, som har politiskt självförtroende, är i allmänhet samma personer som har självständiga och ledande positioner i företag, myndigheter och organisationer.

Därmed är det viktigt att uppmärksamma de *institutionella* faktorernas betydelse för att framkalla maktlöshet. Det sätt på vilket en institution är organiserad får betydelse för människors inbördes förhållanden och för den enskildes upplevelse av maktlöshet. En hierarkisk organisation innebär ett system av över- och underordning. Den som befinner sig i underordnad ställning har att utföra uppifrån kommande direktiv. Självständighet och egna initiativ förbehålls beslutsfattarna på högre nivåer.

Den hierarkiska organisationen får även psykologiska konsekvenser. En underordnad position är förknippad med beroende och maktlöshet. Den underlydande uppmuntras inte att ta egna initiativ och utveckla sin

24. Se närmare John Gaventa, "Makt och deltagande", i O. Petersson, *Maktbegreppet*, Carlssons, Stockholm 1987.

egen självständighet. Resultatet blir försvagat självförtroende som ytterligare förstärker maktlöshet, passivitet och tystnad.

Inte minst psykologer har pekat på den process som man kunde kalla "maktlöshetens onda cirkel". De faktiska maktskillnader som finns i ett samhälle kan *tolkas* på olika sätt. Ofta uppfattas maktskillnader på ett sätt som gör oss ännu mer maktlösa än vad vi i själva verket är. Eftersom vi tror oss ha mindre makt än vad vi har avstår vi från att göra förändringar som vi faktiskt skulle kunna göra. Därmed ökar maktskillnaderna ytterligare; den negativa spiralen drivs av sin egen inneboende kraft.

Är då kraften i dessa maktlöshetens cirklar alltid lika stark? Finns det vissa villkor eller betingelser som gör den negativa spiralen mer eller mindre ofrånkomlig? Institutionella faktorer har stor betydelse för denna typ av psykologisk process. Det medborgerliga deltagandet i politiken avgörs därmed i första hand inte av personlighetsegenskaper utan av samhällets organisation.[25]

25. Se Olof Petersson, *Makt i det öppna samhället*, Carlssons, Stockholm 1989, kapitel 9.

7 Den offentliga sektorn

I "det svenska demokratiska idealet", med dess kollektivt orienterade demokratimodell, intar den offentliga sektorn en nyckelroll. Den offentliga sektorn ses som det ändamålsenliga instrumentet för folkviljans förverkligande. Välfärdsstatens idé är att genom politiska beslut och administrativa lösningar höja och utjämna medborgarnas levnadsvillkor. Staten framstår i detta perspektiv som en gigantisk serviceproducent med uppgift att tjäna medborgarnas välfärd.

Under välfärdsstatens expansiva period kom själva språkbruket att förvandlas. Politik blev alltmer synonymt med reformer, expansion, utbyggnad och "satsningar". Den offentliga sektorns utbyggnad legitimerades med uttryck som "det starka samhället", där gränsen mellan begreppen stat och samhälle utsuddats. Tillspetsat uttryckt underförstås därmed att ju större den offentliga sektorn är, desto mer omfattande är demokratin. I det individorienterade demokratiidealets perspektiv framstår emellertid den offentliga sektorn som mer problematisk för den enskilde medborgarens integritet och möjligheter att påverka sin situation.

Den svenska välfärdsstaten kom att grundas på tre principer. Dessa handlar om den offentliga sektorns *omfattning*, *arbetssätt* och *resultat*.

1. Omfattningen skall vara stor. Den offentliga sektorns betydelse kan mätas i tre avseenden: i ekonomiska termer, i antal anställda personer och i de offentliga regleringarnas räckvidd.

2. Arbetssättet skall präglas av reformvilja, rationalitet, effektivitet, medborgerligt deltagande och låg konfliktnivå. Institutioner och processer skall därför utformas så att dessa värden uppfylls.

3. Resultatet skall inriktas på att garantera välfärden för alla medborgare, samtidigt som den offentliga sektorn skall vara utjämnande och omfördelande.

Under ett drygt årtiondes debatt har emellertid samtliga dessa principer ifrågasatts.

1. Arbetsfördelningen mellan offentlig och privat sektor förskjuts. Försök görs att få till stånd en ny gränsdragning mellan sektorerna genom försök att reducera den offentliga sektorns omfång eller i varje fall att dämpa dess ökning.

2. Även den offentliga sektorns arbetssätt ses som ett problem. Frågan är om den offentliga sektorn uppfyller dagens krav på rättssäkerhet,

serviceorientering, rationalitet, effektivitet, deltagande och demokratisk kontroll.

3. Den offentliga sektorns förmåga att lösa sina uppgifter ifrågasätts. Frågan är om den offentliga sektorn idag över huvud taget kan omfördela resurser, utjämna levnadsvillkoren eller rent allmänt tillvarata medborgarnas intressen och lösa dagens viktiga samhällsproblem.

7.1 Den offentliga sektorns omfattning

7.1.1 Ekonomisk betydelse

Under 1960- och 1970-talen skedde en i internationellt perspektiv exceptionellt kraftig offentlig expansion. De offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten var 1960 i OECD-länderna i genomsnitt 29 procent och i Sverige 31 procent. År 1980 hade de offentliga utgifternas andel inom OECD-området stigit till 42 procent och i Sverige till 62 procent.[1] Oavsett vilket mått på omfattningen som används är det ett faktum att Sverige har den största offentliga sektorn bland jämförbara länder.[2] Ungefär en tredjedel av de förvärvsarbetande är sysselsatta inom den offentliga sektorn. Skattetrycket är högre än i övriga Västeuropa.

Skillnaden gentemot andra länder förklaras framför allt av att transfereringar och offentlig konsumtion har relativt sett större betydelse i Sverige. En hög skattenivå och omfattande transfereringssystem är en huvudmetod för att omfördela inkomster i befolkningen. Medborgarnas levnadsförhållanden kommer därmed i hög grad att påverkas av politiska beslut om exempelvis bostadsbidrag, sjukpenning och pensioner. År 1967 svarade offentliga transfereringar för ca 24 procent av hushållens disponibla inkomster, 1975 var andelen 34 procent och 1987 hade den ökat till 40 procent.[3] Den offentliga konsumtionens jämförelsevis stora andel avspeglar det förhållandet att i Sverige så gott som all sjukvård, barnomsorg och utbildning finansieras och produceras via den offentliga sektorn.

Bilden av den offentliga sektorns utveckling i några decenniers perspektiv är tämligen entydig. Efter en period av stark expansion, särskilt från mitten av 1960-talet till slutet av 1970-talet, har utvecklingen brutits. Under 1980-talet har det varit fråga om en svag minskning. De offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten nådde sitt högsta värde, 67 procent, år 1982. Efter några år av minskning uppgick de offentliga

1. För en översikt, se *Offentliga sektorn. Utveckling och nuläge*, statistiska centralbyrån 1990.
2. I en nyligen framlagd avhandling analyseras bestämningsfaktorerna bakom den snabba tillväxten i de offentliga utgifterna. Se Magnus Henrekson, *An Economic Analysis of Swedish Government Expenditure*, Ekonomiska studier utgivna av nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet, 30, 1990.
3. Kjell Jansson, *Inkomst- och förmögenhetsfördelningen 1967-1987*, Bilaga 19 till Långtidsutredningen 1990, s. 74.

utgifternas andel 1988 till 60 procent. På motsvarande sätt har den offentliga konsumtionens andel av bruttonationalprodukten efter en kulmen 1981 (från 22 procent 1970 till 29 procent 1981) därefter minskat (till 26 procent 1988).[4] Det vore emellertid oegentligt att karaktärisera de senare årens utveckling som ett dramatiskt brott. I själva verket har den offentliga konsumtionen fortsatt att öka, särskilt inom kommuner och landsting, men nu i något långsammare takt än den allmänna ekonomiska utvecklingen.

Den offentliga sektorns ekonomiska betydelse ligger fortfarande på det sena 1970-talets nivå. Skattekvoten, dvs. summan av direkta skatter, indirekta skatter och socialförsäkringsavgifter i proportion till bruttonationalprodukten, ligger fortfarande på en internationellt sett hög nivå (55 procent jämfört med EG-ländernas 41 procent 1988). Skillnaden gentemot EG-länderna har till och med ökat något under 1980-talet.[5]

7.1.2 Offentligt anställda

Förändringarna i den offentliga personalens storlek avspeglar den offentliga sektorns allmänna utveckling. Mellan 1970 och 1980 ökade antalet offentligt anställda med 50 procent. Ökningen ägde nästan uteslutande rum inom kommuner och landsting. Hälften av den offentliga personalen är verksam inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola.

Den statligt anställda personalen har minskat något under 1980-talet. Däremot har personalen inom kommuner och landsting fortsatt att expandera. Den offentliga sektorn uttryckt i antalet anställda har därmed ökat något, från 1,5 miljoner 1980 (34 procent av de förvärvsarbetande) till 1,6 miljoner 1988 (36 procent).

Sammansättningen av den offentliganställda personalen ger en tydlig belysning av de interna förändringarna inom den offentliga sektorn. Statens relativa betydelse minskar. Kommuner och landsting får allt större tyngd. Av samtliga offentligt anställda 1970 arbetade 37 procent i statlig tjänst. År 1988 hade statens andel av den offentliga personalen minskat till 26 procent.

De offentligt anställda är till övervägande del kvinnor. Andelen kvinnor inom den offentliga personalen ökade från 53 procent 1950 till 69 procent 1988. Särskilt stor är kvinnoandelen bland anställda i landsting (84 procent) och kommuner (75 procent). Två stora förändringar har präglat samhällsutvecklingen under de senaste årtiondena, nämligen den offentliga sektorns expansion och kvinnornas inträde på arbetsmarknaden. Dessa två drag har i betydande utsträckning varit två sidor av en och samma utvecklingstendens. Kvinnorna har i mycket burit med sig

4. Se *Långtidsutredningen 90*, SOU 1990:14, kap. 7.
5. SOU 1990:14, kap. 5.

sina traditionella uppgifter ut på arbetsmarknaden. De vårdar, undervisar och arbetar i olika serviceyrken, ofta just i den offentliga sektorn.[6]

7.1.3 Offentliga regleringar

Den offentliga sektorns betydelse är enklast att bedöma i de avseenden som går att karaktärisera med hjälp av kvantitativa mått. Ekonomiska indikatorer och den anställda personalens storlek är exempel på sådana relativt enkelt mätbara storheter. Den offentliga sektorns inverkan på samhällslivet har emellertid även andra sidor. Den offentliga sektorn har en reglerande, föreskrivande och påbjudande makt. Avsaknaden av klara indikatorer gör det vanskligt att på exakt sätt uppskatta betydelsen av den offentliga sektorn i detta avseende.

Antalet gällande författningar som beslutats av riksdag och regering uppgår till cirka 3 800. Härtill kommer ett minst lika stort antal författningar som utfärdats av myndigheterna.[7] Regleringarnas utveckling över tid är svårbedömbar. Enligt ett beräkningsförsök har regleringarnas omfattning förändrats efter ett U-format mönster. För två sekel sedan innebar merkantilismen ett starkt reglerat samhälle. Under liberalismens inflytande i mitten och slutet av 1800-talet avskaffades många regleringar. Under det innevarande århundradet har regleringarnas omfattning ånyo växt. En mer aktiv statsmakt under världskrigen, kritik mot marknaden, social ingenjörskonst och intressegruppers inflytande över lagstiftningsmakten har anförts som förklaringar till det ökande antalet regleringar.[8]

Inom åtskilliga samhällsområden har den offentliga politiken just haft som syfte att genom mer eller mindre detaljerade regler styra samhällsutvecklingen. Bostadspolitiken och jordbrukspolitiken är exempel på sådana starkt reglerade områden.[9]

7.1.4 Den offentliga sektorns gränser

Varje försök att bestämma den offentliga sektorns omfattning måste grundas på en gränsdragning mellan denna offentliga sektor och övriga delar av samhällslivet. I åtskilliga fall innebär en sådan gränsdragning inga

6. Se Christina Jonung & Inga Persson, *Kvinnors roll i ekonomin: Hushållsproduktion, marknadsproduktion och jämställdhet*. Bilaga 23 till långtidsutredningen 1990.
7. Om offentlig normgivning och reglering, se Donald Söderlind & Olof Petersson, *Svensk förvaltningspolitik*, 2 uppl., Diskurs, Uppsala 1988, kap. 4.
8. Hans Tson Söderström m.fl., *Nya spelregler för tillväxt*, SNS, Stockholm 1985, kap. 3.
9. Närmare om förhållandet mellan marknader och regleringar, se nedan kap. 8. Regleringarna på bostadsmarknaden analyseras i Bo Södersten & Arne Karyd, "The Swedish Housing Market from a Distributional Perspective: Market and Policy Interactions", i Inga Persson, red., *Generating Equality in the Welfare State: The Swedish Experience*. Universitetsforlaget, Oslo 1990.

problem. I andra avseenden är det emellertid förenat med betydande svårigheter att med ett enkelt kriterium urskilja vad som tillhör offentlig respektive annan verksamhet. Själva föreställningen om en avgränsad offentlig "sektor" kan ibland ge en alltför monolitisk och förenklande bild.

Förvaltningsorganisationen har nu växt till en sådan omfattning och komplexitet att gamla kriterier och indelningsgrunder inte alltid leder till ökad klarhet.[10] Som organ för stat och kommun finns idag myndigheter av skilda typer och med många slags uppgifter. Men den offentliga verksamheten sköts också av statliga och kommunala aktiebolag, av stiftelser med offentligt eller delat huvudmannaskap samt av föreningar eller av enskilda personer. Myndigheter sysslar med mycket annat än myndighetsutövning. Myndighetsutövning utförs även av andra organ än myndigheter.

Gränsen mellan offentligt och privat har ofta förskjutits. Ibland har enskilda verksamheter efter hand övertagits av det allmänna; social omvårdnad, barnomsorg och socialförsäkringssystemet utgör några exempel. För närvarande rör sig pendeln åt andra hållet. Andra verksamhetsformer än den renodlade myndighetstypen prövas.

Det finns emellertid många blandformer mellan myndigheten och den rent privaträttsliga organisationsformen. Begreppet privatisering är därmed inte entydigt. Arbetsfördelningen mellan offentligt och privat kan bestämmas i åtminstone tre olika avseenden, nämligen *initiativ*, *produktion* och *finansiering*.[11] I den rena marknadsmodellen är såväl initiativet, produktionen som finansieringen privat. Konsumenten bestämmer genom sitt val mellan konkurrerande produkter att en viss tjänst produceras, produktionen sker i privat regi och tjänsten betalas av den enskilde. I en helt kollektiv modell är såväl initiativ, produktion som finansiering offentlig. Dessa exempel utgör emellertid endast två extremtyper. Andra organisationsmodeller bygger på olika slags kombinationer av offentliga och privata element.

En undersökning av ett antal organ i den "grå zonen" mellan offentlig och privat sektor visade på den stora mångfalden av verksamhetsformer.[12] I vissa fall har offentlighetsprincipen tillämplighet, i andra fall inte. Riksrevisionsverket har rätt att granska en del av, men inte alla, dessa organ. Inte heller förvaltningslagens giltighet, överklagbarhet, anställningsförhållande eller anslagsberoende utgjorde några entydiga kriterier för att dra en gräns mellan offentliga och privata organ.

I många fall råder det oklarhet om dessa gränsorganisationers rättsliga ställning. I medborgarens perspektiv framstår det därmed som oklart om offentlighetsprincipen gäller, om JO har granskningsrätt och om besluten är möjliga att överklaga. Inget hindrar emellertid att dessa rättigheter tydligare preciseras redan då ett nytt organ inrättas. Medborgarnas möj-

10. Se närmare Lena Marcusson & Olof Petersson, "Orienteringspunkter i den grå zonen". Maktutredningen, rapport 29, 1989.
11. Söderlind & Petersson 1988, s. 127 ff.
12. Marcusson & Petersson 1989.

ligheter till insyn och kontroll skulle därmed inte behöva komma i konflikt med önskemålet att experimentera med nya former av organisationer som alternativ till den traditionella myndigheten och den totala privatiseringen.

7.2 Den offentliga sektorns uppbyggnad och arbetssätt

Enligt det starka samhällets ideal är den offentliga sektorn ett medel för medborgarna att via politiska beslut förverkliga sina mål. Men vägen mellan de politiska besluten och den offentliga sektorn i medborgarnas vardag är inte direkt. Den offentliga sektorns varor, tjänster, transfereringar och regelverk förverkligas och förmedlas via stora organisationer med många anställda. Den enskilde medborgarens möten med den offentliga sektorn är ofta också ett möte med byråkratin och den byråkratiska makten. I själva verket är ett av den moderna demokratins svåra och olösta problem just förhållandet mellan demokrati och byråkrati. Byråkratins principer går i många stycken stick i stäv med demokratins idéer. Byråkratin kännetecknas av hierarki, exklusivitet och opersonlighet, medan demokratins särdrag är jämlikhet, öppenhet och individualitet.[13]

Vissa försök att motivera byråkratins plats i en demokrati har gått ut på att renodla snarare än att överbrygga väsensskillnaderna mellan byråkrati och demokrati. Tanken är att byråkratin kan fungera som en neutral maskin som lydigt verkställer de beslut vilka fattats av de demokratiskt valda politikerna. Byråkratins opersonlighet och regelmässighet blir därmed inte ett hinder utan tvärtom själva förutsättningen för en effektiv demokrati.

Ehuru invändningsfri på ett rent teoretiskt plan bygger denna tanke på orealistiska förutsättningar. All erfarenhet, även bekräftad av samhällsvetenskaplig förvaltningsforskning, visar att byråkratin bara under speciella betingelser fungerar som ett neutralt verktyg. En byråkrati är en levande social organisation som utvecklar sina egna intressen. Den stora byråkratins krav på hierarki och specialisering leder till revirstrider och andra konsekvenser som står i direkt motsats till kravet på effektivitet.

Förhållandet mellan demokrati och byråkrati har därför i praktiken kommit att handla om olika försök att komma till rätta med byråkratins avarter. Man kan urskilja fyra huvudstrategier för att tämja byråkratin.[14]

7.2.1 Hierarki

En väg att råda bot mot byråkratins nackdelar är att söka renodla byråkratins särart. Inslaget av hierarkisk styrning skulle därför stärkas snarare än försvagas. Strategin går ut på att göra byråkratin mer byråkratisk.

13. Dennis F. Thompson, "Bureaucracy and Democracy", i Graeme Duncan, red., *Democratic Theory and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge 1983.
14. Thompson 1983, s. 235 ff.

Man måste då ha i minnet att ordet byråkrati, vid sidan om dess vardagliga negativa klang, också har en neutral, snävt teknisk betydelse. Byråkrati används i facklitteraturen som beteckning för en speciell organisationsprincip. Det finns många tänkbara sätt att ordna en organisations inre arbetssätt. Specialisering och arbetsdelning ställer krav på regler och rutiner. Byråkrati är en metod att skapa ordning ur kaos.[15]

Den författare som skarpast har karaktäriserat den moderna byråkratins särdrag är Max Weber. En byråkrati utmärks enligt Weber för det första av en noggrant fastlagd lydnadshierarki. En byråkratisk organisation kännetecknas dessutom av ett fast system av vertikala kommunikationslinjer (tjänstevägar), en reglerad arbetsdelning som grundas på specialisering, ett system av regler och riktlinjer som fastställer alla organisationsmedlemmars rättigheter och plikter samt ett system av noga definierade procedurregler för hur arbetsuppgifter skall lösas. Den perfekta byråkratin arbetar opersonligt, förutsägbart, utan godtycke, formalistiskt och efter rationella regler.

Weber kallade den byråkratiska organisationsformen för "en levande maskin". Den byråkratiska staten liknades vid en "paragrafautomat". Byråkratins hierarki kan ses som ett gigantiskt försök att skapa en datamaskin av människor.

I Webers tidiga 1900-talsperspektiv var det uppenbart att den maskinmässiga byråkratin var den överlägset effektivaste organisationsformen. Erfarenheterna blev emellertid inte alls så entydiga. Det visade sig långt ifrån alltid vara berättigat att sätta likhetstecken mellan byråkrati och ändamålsenlighet.

Byråkratin har ett janusansikte. Under vissa förhållanden kan en byråkrati kännetecknas av snabbhet, precision, regelbundenhet och slagkraft. Men byråkratin kan också vara stel, långsam och ineffektiv. Just de egenskaper som talat till byråkratins fördel har många gånger visat sig vara dess stora nackdel. Den fasta lydnadshierarkin medför att underordnade nivåer blir osjälvständiga och inte känner tillräckligt stort eget ansvar. De vertikala tjänstevägarna leder till att toppen på pyramiden överlastas av små som stora beslut. Den specialiserade arbetsdelningen innebär vattentäta skott och revirstrider. De förbestämda reglerna blir till stelhet och bristande flexibilitet. Fixa arbetsrutiner medför bristande innovationsförmåga. Den perfekta byråkratin kan inte förnya sig själv.

Den byråkratiska organisationstypen hade sin styrka när det gällde att utföra standardrutiner i en stabil och förutsägbar miljö. Den nu pågående samhällsutvecklingen innebär dock att flexibilitet blir viktigare än standardisering. Många rutinuppgifter övertas av maskiner. Behovet av att disciplinera arbetskraften efter det löpande bandets princip avtar. Man kan sålunda beskriva samhällsorganisationens nuvarande historiska rörelse som en förändring från byråkratins hierarki till en decentraliserad, självstyrande och öppen organisationstyp. Att lösa byråkratins problem

15. Se Olof Petersson, *Makt i det öppna samhället*, Carlssons, Stockholm 1989, s. 21 ff och där anförd litteratur.

genom att försöka stärka inslaget av hierarki är idag därför knappast realistiskt.

7.2.2 Professionsstyre

Ett sätt att förhålla sig till spänningsförhållandet mellan demokrati och byråkrati är att överlåta verkställigheten av politiska beslut till självständiga professioner. Med profession avses en specialiserad yrkesgrupp som styrs av en uppsättning gemensamma normer. Professionalism grundas på särskilda kunskaper och en socialt erkänd fackkompetens, inte sällan med monopolanspråk. Yrkesgruppens etiska normsystem upprätthålls genom egen intern kontroll. Klassiska professioner är läkare och advokater.[16]

Det är fullt möjligt att kombinera professionsstyre med byråkratisk hierarki. Det klassiska ämbetsmannaidealet, som i Sverige fått sitt klaraste uttryck under 1800-talet i Christopher Jacob Boströms idealistiska statsfilosofi, innebar trohet mot konungen, nit, oväld, oegennytta och opartiskhet. Ämbetsmannen förkroppsligar den enhetliga statsmakten och är förpliktad att följa de befallningar han fått uppifrån.[17]

När idén om professionsstyre idag aktualiseras är det snarast som ett alternativ till den traditionella myndighetsformen. Ansvaret för genomförandet av olika politiska åtgärder behöver inte åvila tjänstemän med juridisk eller administrativ specialutbildning utan kan överlåtas till autonoma professioner. Dessa grupper har att under självständigt yrkesansvar sköta särskilda delar av den offentliga verksamheten. Sjukvårdspersonal, socialarbetare, lärare, forskare och olika slag av tekniker är exempel på denna typ av professionella grupper. Fler och fler yrkesgrupper gör anspråk på att bli betraktade som professioner.[18]

Som alternativ till den klassiska byråkratin har professionsstyrets modell flera fördelar. Den har inte den stela formalismens nackdelar och den står i samklang med kraven på ökad autonomi och professionell självständighet.

Från demokratisk synpunkt är professionsstyre emellertid förknippat med vissa problem. En sådan kritisk punkt är formerna för ansvarsutkrävande. I den renodlade professionalismen upprätthålls gruppens normsystem internt. Förändringar i yrkesnormerna kan ske på grundval av exempelvis vetenskapliga upptäckter, utvecklingen av nya behandlingsformer och tekniska uppfinningar. Det politiska ansvarsutkrävandet grundas på andra kriterier, nämligen den demokratiskt valde politikerns

16. Thorsten Nybom & Rolf Torstendahl, red., *Byråkratisering och maktfördelning*, Studentlitteratur, Lund 1989.
17. Sven-Eric Liedman, "Ämbetsmännen och makten", i Yvonne Hirdman, red., *Maktens former*, Carlssons, Stockholm 1989.
18. Se t.ex. *Fackliga strategier för ett kunskapsrikt arbetsliv*, rapport till TCO:s kongress 1989.

ansvar inför sina väljare. Det politiskt önskvärda behöver inte alltid stå i samklang med den rent yrkesmässigt lämpligaste lösningen.

Yrkesgrupper som strävar efter självständighet ogillar att andra lägger sig i hur yrket skall utövas. Professionalisering innebär att förvaltningen immuniseras mot utomstående inblandning.[19]

En annan kritisk punkt är att konflikter mellan professioner inte kan lösas genom professionsstyre. Det anses vara en allmän erfarenhet att experter har en tendens att överbetona betydelsen av den egna specialiteten.[20] Ett system enbart baserat på självstyrande yrkesspecialiteter skulle snart leda till olösliga konflikter mellan olika expertkrav. Det måste därför äga rum en avvägning eller kompromiss mellan dessa krav. Denna avvägning kan inte, enligt demokratisk åskådning, lämnas åt experter. Det är politikernas roll i en demokrati att väga expertkraven och komma fram till ett beslut. Politikern kan sägas vara "expert på värderingar". Denne "ger inte bara uttryck åt sin egen subjektiva uppfattning utan måste basera sin ståndpunkt på värderingar inom den grupp han representerar eller ta ansvaret för ställningstagandet inför gruppen".[21]

Professionsstyre kan endast till en viss del lösa byråkratins problem och minskar inte behovet av politiskt beslutsfattande.

7.2.3 Förvaltningskorporatism

Förvaltningsuppgifter kan handhas även av andra än förvaltningsmyndigheter. Den svenska grundlagen medger att förvaltningsuppgift kan överlåtas på bl.a. föreningar. Det nära sambandet mellan staten och organisationerna är, som diskuterats i kapitel 5, ett utmärkande drag för det svenska styrelsesättet.

Särskilt det under senare årtionden mer utbredda bruket av generella ramlagar ökar betydelsen av den lokala tillämpningen. Normutfyllnaden sker ofta i verkställande organ där intresseorganisationerna är företrädda. Organisationerna har därmed kommit att delta i den offentliga sektorns förvaltning.

De olika formerna för samverkan mellan stat och organisationer kan ses som en fortsättning på en äldre tradition i svenskt offentligt liv, nämligen principen om lekmannamedverkan. Remissförfarande, styrelserepresentation och överlåtande av förvaltningsuppgifter blir därmed olika uttryck för att frivilliga åtar sig offentliga uppgifter och att medborgerligt omdöme tillförs den professionella byråkratin.

Men denna form av förvaltningskorporatism kan också ha nackdelar. Som tidigare diskuterats kan den dels hämma de fria organisationernas utveckling, dels leda till att den politiska demokratin kringskärs av särintressen.

19. Krister Ståhlberg, "Till politikens försvar", *Finsk tidskrift*, 6, 1989, s. 316.
20. Hans Meijer, *Kommittépolitik och kommittéarbete*, Gleerups, Lund 1956, s. 48f.
21. Meijer 1956, s. 49.

Förvaltningskorporatism innebär att många beslut fattas genom förhandlingar. Med många inblandade parter ökar antalet möjliga kombinationer och koalitioner. Allt tenderar att bli förhandlingsbart. Den offentliga insynen försvåras. I förhandlingsstaten uttunnas sambandet mellan makt och ansvar.

Förvaltningskorporatismen kan också vara problematisk ur den enskilde medborgarens synvinkel. Medborgarens inflytande och möjlighet att utkräva ansvar blir inte direkt utan går via organisationerna och deras funktionärer. Organisering kan bli ett krav för representation och bevakning av den enskilde medborgarens rättigheter.

7.2.4 Brukarinflytande

En annan strategi att få bukt med den svällande byråkratin är decentralisering. Ansvaret för beslutens genomförande förskjuts nedåt i organisationen. Decentraliseringen beskrivs ofta som en demokratisering. "Lägg besluten närmare människorna", lyder titeln på ett utredningsbetänkande.[22]

I förlängningen av tendensen till decentralisering av den kommunala organisationen ligger tanken på självförvaltning. Brukarmedverkan och brukarinflytande avses öka medborgarnas ansvar för delar av den offentliga verksamheten. Det skulle särskilt gälla elever i skolan, föräldrar på daghemmen, patienter i sjukvården, pensionärer i servicebostäder, anhöriga till äldre och sjuka samt hyresgäster i de allmännyttiga bostadsföretagen. Brukarmedverkan kan också ske genom att föreningar får överta ansvaret för vissa aktiviteter inom t.ex. kultur- och fritidssektorn. En rätt för brukarna att fatta formella beslut kan emellertid komma i konflikt med det representativa systemet. Brukarinflytandet tänks därför främst förverkligas genom ett utvecklat samrådsförfarande.[23]

Decentralisering och brukarinflytande behöver inte nödvändigtvis medföra ökad demokratisering. Det är en allmän erfarenhet, även dokumenterad genom utredningens medborgarundersökning, att benägenheten att engagera sig lokalt inte är lika stor inom alla befolkningsgrupper. Möjligheten att ta initiativ och delta i gemensamma angelägenheter utnyttjas i första hand av medelklassen och de högutbildade. Betoningen på lokalt deltagande kan därför bidra till att öka den politiska ojämlikheten.

Ett annat problem är de krav som brukarmedverkan ställer på medborgarens redan hårt pressade tidsbudget. Under 1990-talet förväntas tillgången på tid utanför marknaden minska ytterligare för mellangenerationens män och kvinnor. Många av de offentliga tjänsterna tillkom ursprungligen för att just avlasta medborgarnas tidsinsatser i hushållsproduktionen av tjänster.[24]

22. Decentraliseringsutredningens principbetänkande, SOU 1978:52.
23. Söderlind & Petersson 1988, s. 125 ff.
24. Se Jonung & Persson 1990.

Decentraliseringsdebatten aktualiserar ett demokratiskt dilemma, nämligen en konflikt mellan olika gruppers autonomi. De lokala brukarnas önskan att självständigt bestämma kan komma i konflikt med principen att alla medborgarna skall ha lika möjligheter att påverka beslutsfattandet.[25] Den mindre gruppens autonomi har, med utgångspunkt från demokratins allmänna principer, inte automatiskt företräde framför den större gruppens autonomi.

Försöken att via decentralisering stärka demokratin är därför svårbedömda. En del experiment, exempelvis de kommundelsreformer som påbörjats i flera kommuner, har heller inte pågått tillräckligt länge för att det skall vara möjligt att dra några säkra slutsatser.

De kommunala decentraliseringsförsöken har också vägletts av delvis skilda motiv. Strävan har inte endast varit att stärka demokratin utan även att förbättra den administrativa effektiviteten. Vad som främst drivits fram av rationaliseringsskäl har därmed utåt kunnat presenteras som en demokratiseringsreform. De pågående försöken bör i första hand bedömas i administrativt avseende. Däremot är det mer tveksamt huruvida förväntningarna att de lokala decentraliseringssträvandena skulle lösa den representativa demokratins aktuella problem kan uppfyllas.

7.3 Medborgarna och den offentliga sektorn

Förhållandet mellan medborgare och stat utgör en förening av rättigheter och skyldigheter. Medborgarens möte med den offentliga sektorn aktualiserar flera demokrati- och maktproblem. Den svenska offentliga sektorns stora omfattning och långtgående räckvidd gör att frågan om individens autonomi ställs på sin spets. Maktutredningen har genom en idéhistorisk studie av den svenska reformpolitiken på "det lilla livets" områden sökt sätta in detta problem i ett vidare perspektiv (avsnitt 7.3.1).

Medborgarskapet innebär att de offentliga organen har makt och rätt att bestämma över medborgarens liv. Den för den svenske medborgaren i det enskilda fallet viktigaste metoden för att få rättelse gentemot en myndighet, som fattat ett beslut som den berörde anser vara felaktigt, är besvärsinstitutet (avsnitt 7.3.2). Möjligheterna för den enskilde att bevaka sina offentliga rättigheter kan emellertid försvåras och urholkas av det växande bruket av ramlagar (avsnitt 7.3.3).

Hur väl den offentliga sektorn fungerar från medborgarsynpunkt kan belysas genom olika "objektiva" mått på produktivitet, effektivitet och omfördelningsförmåga. Ett annat alternativ är att fråga medborgarna själva om deras "subjektiva" bedömningar av den offentliga sektorn. Kriteriet är här graden av missnöje och bedömningen av egna påverkansmöjligheter (avsnitt 7.3.4).

25. Barry Holmström, "Skogsintressena, äganderätten och marklagstiftningen", i Göran Skogh, red., *Vem skall bestämma över skog och mark?*, Dialogos, Lund 1984, s. 57.

Möjligheterna för medborgarna att få sina intressen tillgodosedda kan bl.a. väntas vara avhängigt av valet av organisationsform för den offentliga verksamheten. Detta illustreras av en fallstudie av systemet för ersättning vid arbetsskador, där organisationen historiskt förändrats från starka inslag av detaljreglering och expertstyre till mer av ramlag, förvaltningskorporatism och förhandlingar (avsnitt 7.3.5).

7.3.1 Att lägga livet till rätta

När den svenska reformpolitiken under 1930-talet på allvar inleddes spelade såväl äldre som nyare visioner av "det goda livet" stor roll.[26] Det fanns en stark tillit till möjligheten att genom socialpolitiska åtgärder lägga livet till rätta för de mindre bemedlade, framför allt barnfamiljerna. En sådan socialpolitik skulle vara både preventiv och normerande. För dessa normer svarade framför allt de nya vetenskapsområden som växte fram inom beteendevetenskap och psykologi. Reformviljan hade många syften. Det mest uttalade var att var att öka befolkningstillväxten. Staten borde därför överta en del av kostnaderna för barnen. Men reformatörerna syftade också till att förändra gamla vanor och attityder. Sådana föreställningar ansågs hindra människor från att leva det goda livet, rätt fostra de nya barnen och bli de fullvärdiga samhällsmedborgare som man önskade.

Den förebyggande politiken inriktades inte minst mot bostäderna. Normer skapades för utrymme och standard, bidrag delades ut till bosättning och utredningar föreslog detaljerade rationaliseringar av hemarbetet. Omsorgen gällde i första hand barnen, inte bara ur en kvantitativ utan lika mycket ur en s.k. kvalitativ aspekt. Generella reformer som barnavårdscentraler, moderskapsbidrag, barnavårdsbidrag och skolluncher genomfördes liksom riktade åtgärder som näringsbidrag och beklädnadsbidrag. Tyngdpunkten låg på generella reformer för att kunna utjämna skillnader utan att stigmatisera de behövande. Till denna kvalitativa aspekt på de nya barnen hörde också föräldrautbildning samt inrättandet av lekskolor vars huvudsyfte inte var att bereda mammorna möjlighet till förvärvsarbete utan att ge barnen en pedagogisk utveckling utanför hemmet. Den uttryckliga ambitionen var att skapa förutsättningar för en demokratisk skolning och fostran.

En sådan s.k. preventiv socialpolitik med sina tydliga förbättrarsyften öppnade möjligheter för en helt ny sorts politik. Det var en politik som till stor del byggde på expertmedverkan, såväl på utredningsstadiet, där de normerande behoven fastslogs, som vid politikens faktiska förverkligande. En symbios mellan forskare och politiker växte fram på en politisk reformnivå, där det var vetenskapens, expertisens roll att tillhandahålla den rätta lösningen av ett socialt problem eller för en normativ åsiktsförändring. Med ett sådant synsätt kunde knappast en föreställning uppkomma, som såg denna utveckling som oförenlig med ett demo-

26. Detta avsnitt baseras på Yvonne Hirdman, *Att lägga livet till rätta: Studier i svensk folkhemspolitik*, Carlssons, Stockholm 1989.

kratiskt ideal. Det man då problematiserade utifrån en demokratisk ståndpunkt var, som framgått ovan, hur de demokratiska idealen skulle byggas in i folkfostran.

Någon motsättning mellan demokrati och det riktigt planerade samhället var således otänkbar för 1930-talets samhällsingenjörer. Det fanns en milt paradoxal människosyn hos det svenska reformpolitiska skiktet. Å ena sidan fanns en absolut tilltro till att folk, åtminstone flertalet, var lika rationella som de själva och följaktligen måste inse det riktiga i den ordning som föreslogs. Å andra sidan saknades ibland denna tillit. Folk var trots allt inte alltid så kloka och måste därför ha ett högre förnuft som skyddade medborgaren gentemot sig själv. Det var detta förnuft de ville bygga in i den goda staten.

Med en förändrad syn på vetenskapens möjligheter att tillhandahålla ett enda riktigt svar på många komplicerade frågor, särskilt vad förhållanden mellan människor gäller, har emellertid problematiseringen kommit att förskjutas, så att vi numera dels uppfattar expertisrollen i politiken, dels de institutionaliserade formerna för denna utbredda politik som komplicerade. Det är emellertid viktigt att inse, att det är till följd av ett lyckat resultat som vi nu problematiserar institutionerna och inte medborgarna.

7.3.2 Medborgarna och myndigheterna

Medborgarskapet innebär bl.a. att de offentliga organen kan ingripa i medborgarens liv. Med myndighetsutövning menas att det allmänna har befogenhet att för en enskild person bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd eller jämförbart förhållande.

Medborgarens skydd mot godtycke regleras på flera sätt. Rättsstatens allmänna princip kommer till uttryck i en av regeringsformens portalstadganden: den offentliga makten skall "utövas under lagarna". Rättssäkerheten innefattar ett centralt element av förutsägbarhet och normmässighet. Regeringsformen stadgar vidare att domstolar och förvaltningsmyndigheter skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta sakligheten och opartiskhet.

Den för medborgaren i det enskilda fallet viktigaste metoden för att få rättelse gentemot en myndighet som fattat ett beslut som den berörde anser vara felaktigt är överklagande. Ett överklagande är medborgarens chans att i efterhand kunna få ett felaktigt fattat beslut upphävt eller rättat. Möjligheten att påverka sin situation ligger här i att kunna konstatera att en felaktighet blivit begången, att göra myndigheten uppmärksam på förhållandet och att lägga fram sitt klagomål på ett sådant sätt att framställningen leder till en ändring i överordnad instans.

Besvärsinstitutet vilar på en viktig förutsättning. För att proceduren skall fungera krävs det att medborgaren har förmågan att ge till känna sitt klagomål. Ett felaktigt beslut rättas inte automatiskt. Det måste till ett

initiativ, en framställning från den som berörs. Den från medborgarsynpunkt viktigaste förutsättningen är förmågan att klaga.

Maktutredningens medborgarundersökning innehöll en intervjufråga som direkt tog fasta på detta ytterst centrala villkor i rättsstatens faktiska förverkligande. Frågan löd: "Skulle du kunna åta Dig att *själv* författa en skrivelse och överklaga ett beslut av en myndighet?". Två tredjedelar, 67 procent, svarade "ja". En tredjedel, 33 procent, svarade nekande.[27] I förstone kan dessa siffror synas nedslående. Skulle en tredjedel av de vuxna medborgarna vara oförmögna att hävda sina rättigheter gentemot myndigheterna? Frågan förbiser emellertid det förhållandet att en del medborgare visserligen kan känna sig osäkra på sin egen förmåga att författa en formell skrivelse, men ändå anser sig kunna hävda sina rättigheter genom att få bistånd av någon annan person. Därför ställdes ytterligare en fråga till dem som svarat nej på inledningsfrågan: "Känner Du någon person som Du vet att Du skulle kunna få hjälp av i ett sådant fall?". Av den tredjedel som fick frågan svarade nu 69 procent ja, medan 31 procent även här gav ett nekande svar. Det betyder, räknat på hela befolkningen, att 10 procent varken själva har förmågan eller känner någon som kan hjälpa dem att överklaga ett myndighetsbeslut. Man kan visserligen säga att den överväldigande majoriteten, 90 procent, uppfyller villkoren på "administrativ kompetens" i denna mening. Men det är ändå ett allvarligt faktum att en tiondel av den vuxna befolkningen idag anser sig sakna möjlighet att överklaga ett myndighetsbeslut (se närmare kapitel 6).

Frågan är nu hur ofta det är aktuellt för den enskilde medborgaren att överklaga ett myndighetsbeslut. Frekvensen beror på två omständigheter: dels antalet beslut som berör medborgaren, dels andelen felaktiga beslut. Även vid en konstant proportion felaktiga beslut kommer enbart det faktum att den offentliga verksamheten ökat i omfång under senare år att innebära att besvärsinstitutets betydelse har stigit. Till saken hör också att de formella kraven på besvärsskrivelser sänkts. I de senaste årens förvaltningsreformer har myndigheternas serviceskyldighet särskilt betonats. Myndigheterna har instruerats att även beakta överklaganden som inte uppfyller äldre tiders strängare krav på formulering och uppställning.

Det är av mätningstekniska skäl svårt att få en exakt uppfattning om hur ofta besvärsinstitutet aktualiseras. Egentligen borde man ha mått på två aspekter: dels de faktiska felaktigheternas förekomst, dels medborgarnas egen bedömning av hur ofta myndigheterna handlat fel. De två aspekterna behöver inte alltid sammanfalla. Faktiska fel kan passera oupptäckta om den som berörs inte reagerar. Men vad som i förvaltningsrättslig mening är ett korrekt beslut kan av medborgaren uppfattas som oskäligt eller orättvist. Besvärsinstitutet kan då, i bästa fall, fungera som

27. Svarens förändringar över tid diskuteras ovan i kapitel 6. Se närmare Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg, *Medborgarnas makt*, Carlssons, Stockholm 1989, kap. 2.

ett offentligt forum. Myndigheten ges tillfälle att förklara sitt beslut och en överordnad instans eller en förvaltningsdomstol ges tillfälle att gå igenom ärendet på nytt. Även om medborgaren ingalunda alltid nöjer sig härmed, ges ändå möjligheten att förbättra eventuellt bristande kommunikation från första instans.

Det har i detta sammanhang inte varit möjligt att genomföra en undersökning av de faktiska felens förekomst. Den aspekt som här uppmärksammas är medborgarens egen bedömning av i vilken utsträckning man utsatts för felaktig behandling av någon offentlig myndighet. Frågan löd närmare bestämt: "Har Du någon gång under det senaste året blivit felaktigt eller orättvist behandlad av någon myndighet inom stat, landsting eller kommun?" Det var inalles 11 procent som svarade "ja". Av andra undersökningar framgår att de oftast nämnda institutionerna var taxeringsnämnd, sjukhus eller läkare samt försäkringskassan.[28]

Frågan är nu om dessa 11 procent försökt vinna rättelse och vad de i så fall gjort. På frågan om man försökt "få rättelse eller ändring" svarade 86 procent ja, 14 procent nej. Uttryckt i procent av hela befolkningen är det således något över en procent (14 procent av 11 procent) som under det senaste året ansett sig felaktigt eller orättvist behandlad av någon myndighet, men som av det ena eller det andra skälet avstått från att söka rättelse.

Den vanligaste reaktionen när en medborgare anser sig förfördelad är en telefonkontakt. Nära två tredjedelar av dem som ansåg sig felaktigt eller orättvist behandlade under det gångna året hade försökt hävda sin sak genom att ringa upp myndigheten. Även besök och brevkontakt är relativt vanliga. En dryg tredjedel, 37 procent, uppgav att de överklagat beslutet skriftligt. Alla dessa procentsiffror gäller den grupp som anser sig illa behandlade. Omräknat i procent av hela befolkningen rör det sig om andelar mellan 3 och 6 procent. Andra säkerhetsventiler visar sig i detta statistiska genomsnittsperspektiv ha numeriskt sett mindre betydelse: endast några få uppgav att de klagat hos JO, tagit kontakt med politiker eller engagerat massmedier.

7.3.3 Medborgarna och staten

Rättsstatens idé innebär att medborgarens rättigheter garanteras i lag och att medborgaren kan hävda sina rättigheter inför en opartisk domstol. Ju tydligare rättigheterna är formulerade, desto större är förutsättningarna att kunna avgöra om de trätts för när.

Som lagstiftningsteknik har denna typ av rättsnormer vissa nackdelar. Den förutsätter att alla medborgare har lika möjligheter att göra sig gällande i rättsprocessen. Preciserade rättigheter kräver detaljerade paragrafer. Regelsystemet kan bli stelt och oförmöget att ta hänsyn till snabba samhällsförändringar.

28. *Politiska resurser*, Be 40 SM 8601, sid. 116, 122. *Variabler och koder för LNU81*, Institutet för social forskning, Stockholm, 1984, sid. 375–380.

Dessa argument har bildat grund för en annan lagstiftningsmetod. Den av riksdagen beslutade lagen innehåller numera ofta endast vissa allmänna målformuleringar. Den konkreta normutfyllnaden överlåts till förvaltningsmyndigheterna. Sådana ramlagar riktar sig inte i första hand till medborgaren utan till myndigheten. Myndigheten instrueras att tillse att vissa värden och intressen tillgodoses.

Men även ramlagarna har nackdelar, inte minst i medborgarens perspektiv. Tillämpningen kan variera mellan olika orter, mellan olika myndigheter och mellan olika tidpunkter. Rättsosäkerheten ökar. Det är ofta oklart om den enskilde har rätt att påfordra en viss förmån. Individuella resurser och informella kontakter kommer i praktiken ofta att avgöra vem som får tillgång till rättigheterna. Ramlagstiftningen bygger ytterst på föreställningen att det råder en harmoni mellan stat och medborgare. Myndigheten förutsätts veta medborgarens bästa.

7.3.4 Medborgarens möjligheter att påverka

Välfärdsstatens princip innebär att medborgaren i förhållande till det allmänna är tillförsäkrad vissa grundläggande sociala rättigheter. Vissa rättigheter och förmåner är generellt garanterade, oberoende av om den enskilde tar något initiativ eller ej. Men många livssituationer är av den arten att de är förknippade med rätten att deltaga och att själv påverka utfallet till sin egen förmån. Medborgarrollen inbegriper här en möjlighet att ta initiativ. Det visar sig att de upplevda möjligheterna att på detta sätt påverka sin egen situation varierar starkt, både mellan olika medborgare och mellan olika medborgarroller.[29]

Sex medborgarroller valdes ut i den aktuella undersökningen, nämligen rollerna som boende, konsument, patient, småbarnsförälder, skolbarnsförälder och förvärvsarbetande. De sex medborgarområdena skiljer sig när det gäller inflytandemöjligheter, både vad gäller erfarenheter av egna initiativ och bedömningen av möjligheten att påverka.

Boendet kännetecknas av stora skillnader mellan dem som äger och dem som hyr sin bostad. Det finns en relativt stor kategori som hyser missnöje med sin boendesituation men som inte har gjort något för att försöka påverka. Bland de sex undersökta områdena har boendet en relativt stor grupp som är missnöjda men som inte tagit något initiativ för att förändra situationen.

Konsumentrollen, som här avser inköp av kapitalvaror, skiljer ut sig i flera avseenden. Marknadens speciella egenskaper kommer här tydligt till uttryck. Möjligheten att göra sig gällande i köpsituationen betingas i första hand av ekonomiska tillgångar; antalet kapitalvaruinköp är störst bland höginkomsttagarna. Möjligheten att aktivt påverka kommer främst till användning när det gäller att i efterhand få rättelse för någon felaktighet. Denna möjlighet utnyttjas av jämförelsevis få konsumenter. Det öppet uttrycka missnöjet är här relativt litet.

29. Se närmare Petersson, Westholm och Blomberg 1989.

Inom *hälso- och sjukvården* finns det ett relativt utbrett missnöje som jämförelsevis sällan finner utlopp i självständig handling. Klyftan mellan principiell möjlighet att påverka och aktiv handling är här särskilt stor. Att vara sjuk är att delvis förlora kontrollen såväl över sin person som över sin situation.

Även om det finns stora variationer mellan olika delar av befolkningen är det genomsnittliga missnöjet med *barntillsynen* inte särskilt utbrett. Försöken att påverka är inte heller speciellt vanligt förekommande. Inom området registreras en relativt stor andel som är nöjda och som inte tagit något initiativ.

Skolan är det område där de berörda, här liktydigt med föräldrarna, anser sig ha minst möjligheter att påverka. Trots målsättningen att öka brukarnas lokala inflytande anser föräldrarna att skolans värld ligger bortom deras inflytande.

Arbetslivet intar en extremposition i två avseenden. Andelen missnöjda är här större än på något annat område. Men andelen som gjort något för att ändra sin situation är också större än på övriga fält. Medbestämmandet och de institutionaliserade formerna för inflytande i arbetet har här varit av betydelse. Inom arbetslivet finns en relativt stor andel personer som varit missnöjda, som tagit ett initiativ och som fått sina krav tillgodosedda.

Skillnaderna mellan de sex områdena belyses också av medborgarnas bedömningar av möjligheterna att byta till något annat alternativ. Svaren kan ses som ett mått på möjligheten att utöva inflytande via "exit", att "rösta med fötterna". Valalternativen anses vara flest när det gäller dels att byta bostad, dels att välja mellan olika fabrikat eller modeller vid kapitalvaruinköp. Däremot anses de nyttigheter som är knutna till den offentliga sektorn i allmänhet ge litet utrymme för egna val. Lägst i denna rangordning kommer skolan. Föräldrarna anser vanligen att de har små möjligheter att byta till annan skola för barnen. Även sjukvården ger litet utrymme för påverkan i detta avseende. Patienter och anhöriga anser sig ha små möjligheter att välja läkare eller byta till annan mottagning eller vårdklinik.

7.3.5 De anställda och arbetsskadorna

Ett principiellt intressant exempel på mötet mellan medborgare och myndigheter utgörs av de arbetsskadades möjligheter att få ersättning för sin skada. Det försäkringssystem som utvecklats för att ersätta arbetsskador innebär att de arbetsskadade dras in i en maktprocess med många intressen. Att kunna hävda sin rätt både som enskild individ och som medlem av en grupp fordrar olika slag av resurser. Arbetsskadornas maktprocess har gjorts till föremål för en särskild undersökning.[30]

30. Detta avsnitt baseras på Klas Åmark & Bill Sund, *Makt och arbetsskador under 1900-talet*, Carlssons, Stockholm 1990.

Det system som reglerar rätten till ersättning för arbetsskador har under åren genomgått betydande förändringar. Systemet kan inte beskrivas med hjälp av någon enda av samhällsvetenskapens teoretiska renodlingar. På det principiella planet kan man särskilja mellan fri konkurrens, kontrakt och lagstiftning. De system som trädde i kraft under 1970-talet byggde på en utbyggd lokal samverkan mellan parterna och en kraftigt förstärkt statlig organisation. Därtill kom en till sina konsekvenser oklar vidgning av arbetsgivaransvaret genom att begreppet arbetssjukdom gavs en generell definition i en allmän ramlag.

Arbetsskadornas problem har därför angripits med en kombination av åtgärder. Systemet bygger på såväl frivilliga överenskommelser mellan parterna som lagstiftning och myndighetsingripanden. Det har inte handlat om lag *eller* avtal, utan om lag *och* avtal.

Sedan 1970-talet har det ägt rum en förskjutning från ett centralstyrt regelverk och en centralstyrd tillämpning till lokala lösningar. Tillämpningen av lagar och regler sker i ökad utsträckning lokalt. Utrymmet för lokala variationer ökar. En förutsättning för decentraliseringen har varit att arbetsplatserna blivit större och att de lokala fackliga organen stärkts. Resultatet är ett mer decentraliserat system där den centrala politiska nivåns kontroll blir svagare och mer indirekt.

Från den enskildes perspektiv har systemförändringen fått viktiga konsekvenser. Om inflytandestrategin tidigare låg på att föra en kollektiv kamp med politiska resurser kring regelverket och dess tolkning har det skett en förskjutning mot en mer individualiserad kamp med individuella resurser om tolkning och tillämpning av regelverket.

Många personer som inte får sin sjukdom godkänd som arbetsskada accepterar inte beskeden från läkare och myndigheter utan driver sin sak vidare genom överklaganden och opinionsbildning. Sådana påverkansförsök har inte sällan lett till framgång. Enskilda personer har fått ersättning och kollektiv har fått sin sjukdom erkänd som en fysiskt betingad arbetssjukdom. Sådana framgångar har ofta följt av en samverkan mellan de arbetsskadade, deras fackliga organisationer, enskilda forskare eller läkare samt massmedia.

Systemets decentralisering har inte i alla avseenden lett till ökad flexibilitet. Karaktäristiskt för det svenska systemet för arbetsskadeförsäkring är att de bygger på samverkan mellan arbetsmarknadens parter. Institutionaliseringen av samverkan har emellertid medfört att systemet blivit stelt. De enskilda aktörerna inom området, såsom skyddsombud, fackklubbar och yrkesinspektörer, binds till bestämda former som ibland begränsar handlingsmöjligheterna. Institutionaliseringen av maktbalansen mellan parterna kan förhindra en kontinuerlig förändring och anpassning till nya förhållanden. Ett exempel utgörs av belastningsskador och andra nya svårbestämbara arbetsmiljöproblem där det etablerade systemet reagerat långsamt.

Arbetsskadornas maktsystem har förändrats i riktning mot starkare beroenden mellan fler aktörer och delsystem, större handlingsfrihet för

den lokala nivån och ett intensifierat samspel mellan lokalt och centralt beslutsfattande, särskilt via överklaganden i arbetsskadeförsäkringsärenden. Utvecklingen har gått från relativt få maktcentra med begränsad men klar regelstyrning mot ett system med många maktcentra med mer diffus ramstyrning. Det faktiska utfallet avgörs i en komplicerad maktkamp på många nivåer. Åtgärder i ett delcentrum får svåröverskådliga återverkningar på andra centra och delsystem. Centralt beslutade åtgärder förändras och förvanskas genom inflytande från andra delsystem. Utrymmet för att ingripa och påverka ökar därmed. Eftersom regelsystemet byggts ut och omfattar allt större delar av arbetslivet handlar maktkampen om arbetsskadorna idag om stora värden för såväl större kollektiv som den enskilde.

7.4 Den offentliga sektorns resultat

Demokratin som ett system för maktutövning fordrar att två förutsättningar är uppfyllda. Den ena är att medborgarna kan påverka politiken, den andra att politiken kan påverka samhället. Därmed finns det två slag av vanmakt. *Individuell vanmakt* innebär ett bristande samband mellan medborgarnas önskningar och politikens utformning. *Institutionell vanmakt* är uttryck för en bristande överensstämmelse mellan politiska beslut och faktiska resultat.

Vanmakt kan ses som en klyfta mellan intentioner och konsekvenser. Vanmakt, såväl individuell som institutionell, kan därför uppträda av två olika skäl. En situation är *intentioner utan konsekvenser*. En handling leder inte till åsyftat resultat. En annan situation är *konsekvenser utan intentioner*. Enskildas handlande eller kollektiva beslut och system kan få oavsedda konsekvenser. Ju mer omfattande och komplext ett system är, desto större är sannolikheten att dess verkningar blir annorlunda än de åsyftade. System kan börja leva sitt eget liv. Systemets makt kan därigenom öka samtidigt som makten över systemet minskar.

Den stora offentliga sektorn kan ses som ett uttryck för svenska medborgares och politikers tilltro till politikens möjligheter. Genom reformer och omfattande offentliga program av universalistisk karaktär kunde samhället och medborgarnas verklighet påverkas och förändras. Det stod i medborgarnas makt att genom politik påverka sina levnadsvillkor.[31]

De övergripande målen för den offentliga sektorn har varit ekonomisk tillväxt och effektivt resursutnyttjande samt en jämnare och tryggare fördelning av inkomster och levnadsvillkor. Under senare år har till dessa två dimensioner lagts en tredje – jämställdheten mellan kvinnor och män.[32] I vilken utsträckning har då tilltron till politikens möjligheter

31. Se även Stein Ringen, *The Possibility of Politics*, Clarendon Press, Oxford 1987.
32. Se Inga Persson, "The Third Dimension – Equal Status between Swedish Women and Men", i Persson, red., 1990.

besannats? Den svenska offentliga sektorn och välfärdsstaten kan ses som ett gigantiskt samhällsexperiment vars utfall nu kan granskas.[33] Hur ser måluppfyllelsen ut? Är institutionell makt eller institutionell vanmakt det dominerande intrycket? Maktutredningen har i sina studier framför allt granskat måluppfyllelsen i två av dimensionerna, nämligen utjämning och jämställdheten mellan könen. Vad gäller resursutnyttjande och tillväxt har granskningen koncentrerats till frågan huruvida det står i politikernas, och därmed ytterst i medborgarnas, makt att styra och förändra den offentliga sektorn och dess förvaltningar (avsnitt 7.5).[34]

7.4.1 Är utjämning möjlig?

Välfärdsstatens arsenal av fördelningspolitiska instrument inskränker sig inte till åtgärder via budgeten, såsom skatter, transfereringar och subventioner. Även många regleringar, t.ex. av bostadsmarknaden och kreditmarknaden, har motiverats av strävan att påverka fördelningen av resurser bland medborgarna. Det finns också exempel på att politiska beslut som primärt inte motiverats av jämlikhetsskäl fått starka fördelningspolitiska återverkningar. Vidgas perspektivet ytterligare måste också samspelet mellan stat och organisationer, dvs. andra delar av den svenska modellen, beaktas. Den solidariska lönepolitiken har varit en viktig faktor i utjämningen av inkomstskillnader inom löntagarkollektivet. En bedömning av fördelningspolitikens faktiska resultat måste därför anlägga ett brett perspektiv.[35]

Undersökningarna av hur medborgarnas levnadsförhållanden förändrats mellan 1975 och 1985 leder till två huvudslutsatser. Den ena är att skillnaderna mellan olika sociala grupper fortfarande är markanta. Klassskillnaderna är många gånger betydande. Den andra slutsatsen är att skillnaderna tenderat att minska. Trots den ekonomiska krisen under 1970-talet har utvecklingen i huvudsak gått mot ökad utjämning av medborgarnas materiella levnadsvillkor.

Fördelningen av de disponibla inkomsterna per konsumtionsenhet (dvs. den disponibla inkomsten justerad för hushållssammansättningen) utjämnades kraftigt från mitten av 1960-talet och fram till 1980-talet. Både skattesystemet och, i än högre grad, de offentliga transfereringarna

33. Se Inga Persson, "Introduction", i Persson, red., 1990.
34. Ett motiv för denna avgränsning är att den första dimensionen, resursanvändning och tillväxt, står under kontinuerlig forskning och granskning av ett speciellt organ, expertgruppen för offentlig ekonomi (ESO) och även fortlöpande uppmärksammas av långtidsutredningarna. För en presentation och sammanfattning av hittills genomförda studier kring effektiviteten och produktiviteten i offentlig sektor, se *Offentliga sektorn*, SCB 1990, kapitel 10. Långtidsutredningen 1990 ägnar en speciell bilaga åt den offentliga sektorn; se Stefan Fölster, *Den offentliga sektorn*, bilaga 26 till långtidsutredningen 1990. Sambanden och målkonflikterna mellan effektivitet och välfärdsstat/utjämning diskuteras i Inga Persson, "Introduction", i Persson, red., 1990.
35. För en utförligare redogörelse för de undersökningar som ligger till grund för bedömningen av fördelningspolitikens effekter, se Persson, red., 1990.

hade under denna period starka och ökande omfördelningseffekter. Under 1980-talet stannade utjämningen upp och de disponibla inkomsterna tenderade att åter bli något mer ojämnt fördelade. Det var skattesystemets omfördelande effekter som minskade från slutet av 1970-talet och framåt, under det att transfereringarnas omfördelningseffekt fortsatte att öka, om än i långsammare takt än tidigare.

Trots tendensen till ökad inkomstspridning var de disponibla inkomsterna mycket jämnare fördelade i slutet av 1980-talet än vad de varit under 1960-talet. I internationell jämförelse framstår också de fattigaste grupperna dels som relativt små, dels är deras inkomstsituation relativt gynnsam. Andelen som faller under fattigdomsstrecket är lägre än i flertalet andra jämförbara länder. Den svenska modellen och välfärdsstatens universalistiska karaktär förefaller således ha varit framgångsrik vad gäller att hålla nere antalet individer i marginella positioner och vad gäller att minska inkomstskillnaderna mellan dessa och resten av befolkningen. Modellen tycks också ha varit robust i bemärkelsen att skillnaderna i inkomster och levnadsvillkor inte vidgats påtagligt under 1980-talets ekonomiska kris och anpassningsprocesser. Till skillnad från vissa andra industriländer har Sverige lyckats undvika att utvecklas i riktning mot ett tvåtredjedelssamhälle.[36]

I princip skulle det kunna vara så att de inkomstskillnader som observeras vid en viss tidpunkt bara återspeglar åldersskillnader och skilda faser av livscykeln mellan i övrigt lika individer. På likartat sätt skulle den inkomstutjämning som skatter och transfereringar medför vid en viss tidpunkt kunna tänkas bara innebära en omfördelning av individens inkomster mellan olika tidsperioder i dennes liv. Fördelningspolitikens syfte har inte enbart varit att utjämna mellan olika sociala grupper utan i väl så hög grad att omfördela inkomster mellan olika stadier eller situationer i medborgarens livscykel. Det främsta exemplet är pensionssystemet. Dess omfördelande effekter behöver därför karaktäriseras utifrån ett mer långsiktigt livscykelperspektiv.

Det visar sig därvid för det första att det svenska socialförsäkringssystemet har tydliga omfördelande verkningar mellan generationerna. ATP-systemet innebär att resurser omfördelas från dagens förvärvsarbetande generation till dagens pensionärer, dvs. de som var medelålders då ATP infördes 1960. Den generation som idag är i fyrtioårsåldern kan förväntas betala in mer till systemet än de senare kommer att få ut av det.

Graden av omfördelning *inom* generationer varierar från system till system. Folkpensionen, förtidspensionerna och sjukförsäkringen fungerar omfördelande från höginkomsttagare till låginkomsttagare. ATP-systemet verkar däremot i motsatt riktning, åtminstone för den nu förvärvsarbetande generationen. Dagens höginkomsttagare får i förhållande till sina inbetalningar ut mer av ATP än vad dagens låginkomsttagare får.

36. Se även Jansson 1990, s. 57-58.

Denna regressiva verkan tenderar dock att försvagas. Som helhet omfördelar pensionssystemet inkomster från män till kvinnor.

Förmögenheter är ojämnare fördelade än inkomster. Även förmögenhetsbildningen påverkas starkt av politiska beslut. Ekonomisk-politiska åtgärder under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet, såsom livsmedelssubventionernas avskaffande, kapitalmarknadens avreglering, ändrade marginalskatter och devalvering, förändrade värdet av medborgarnas förmögenhetstillgångar. Banksparande, obligationer och fastigheter förlorade, relativt sett, i värde. Aktieägare och låntagare gynnades. Sådana, ofta icke avsedda, förmögenhetseffekter av ekonomisk-politiska åtgärder visar sig i efterhand ha haft påtagliga verkningar på medborgarnas ekonomiska villkor.

Ett annat exempel på den offentliga politikens oavsedda effekter är bostadspolitiken. Till det yttre kan bostadspolitiken se ut som en fördelningspolitisk framgång. Trångboddheten har så gott som försvunnit, bostadsstandarden har stigit och andelen som bor i egna hem har ökat. Inte desto mindre visar det sig att kombinationen av regleringar och subventioner har inneburit att politikens intention att främja goda bostäder till låga kostnader i praktiken har lett till perversa effekter när det gäller förmögenhetsfördelningen.

Utjämningen av inkomster kan delvis förklaras av fackföreningsrörelsens betoning av en solidarisk lönepolitik. Det visar sig att den solidariska lönepolitikens guldålder inföll mellan mitten av 1960-talet och mitten av 1970-talet. En medveten låglönesatsning kunde förverkligas genom centrala kollektivavtal. Ungefär 80 procent av den utjämning som beslutades av LO och SAF på central nivå kom faktiskt att förverkligas. Vid 1980-talets början började systemet med centrala avtalsförhandlingar att bryta samman. Lönesättningen blev mer individualiserad. Den solidariska lönepolitiken kom att försvagas.

Ett centralt element i den svenska välfärdsstatsmodellen har varit målet om full sysselsättning. Det kan visas att det finns ett samband mellan arbetslöshet och fördelning. Risken att drabbas av arbetslöshet är väsentligt större för individer med lägre inkomster och vidare gäller att inkomstfördelningen tenderar att bli mer ojämn då arbetslösheten i ekonomin ökar. Full sysselsättningspolitik kan därmed också väntas fungera som fördelningspolitik. Det visar sig att arbetslöshetsunderstöd och arbetsmarknadspolitiska åtgärder de facto i större utsträckning har tillfallit individer med lägre inkomster. De har därför haft en gynnsam fördelningseffekt.

En annan sida av fördelningspolitiken har gått ut på att utjämna skillnader i individers livschanser. Utbildningen är här avgörande. Försöken att göra utbildningssystemet mer jämlikt har gått ut på att bredda den sociala rekryteringen; studiefinansieringens utformning har varit en viktig aspekt.

En allt större andel av befolkningen går allt längre tid i skolan. Den höjda utbildningsnivån har medfört att utbildningsskillnaderna mellan

olika sociala grupper tenderat att minska. Utbildningen är emellertid långt ifrån jämnt fördelad. Särskilt vad gäller högre utbildning finns stora sociala skillnader. De politiska reformerna av universitet och högskolor har i detta avseende haft föga effekt. Sedan 1970 har det inte ägt rum någon ytterligare utjämning. Sannolikheten att ett barn till högre tjänstemän går vidare till högskoleutbildning är flera gånger större än för barn från arbetarhem. Betydelsen av familjebakgrundens kulturella kapital är minst lika stark trots de politiska reformernas försök att minska dess betydelse.

Det finns ett starkt samband mellan arbetsmarknad och utbildningsval. Graden av social snedrekrytering varierar med den ekonomiska avkastningen av en högskoleutbildning. Då lönsamheten av högre utbildning blir mer osäker är det i första hand barn från de studieovana lägre socialgrupperna som avskräcks från att chansa på en längre utbildning. Jämlikhetspolitiken står här inför ett dilemma. Ju mer lika de ekonomiska förhållandena för de högskoleutbildade blir den övriga befolkningens desto mindre blir de relativa skillnader som skulle stimulera de studieovana att satsa på en högre utbildning och desto större blir den sociala snedrekryteringen till högre utbildning.

Den svenska välfärdsstatens ambitioner att fördela och omfördela mellan olika medborgargrupper har i internationellt perspektiv varit mycket långtgående. Metoderna för att åstadkomma ökad utjämning har varit många och varierade. Att kunna fastställa resultaten av dessa jämlikhetsexperiment är därför en viktig del av hela bedömningen av välfärdsstatens möjligheter.

De undersökningar som här kort redovisats visar klart att välfärdsstaten haft påvisbara fördelningseffekter. Olikheterna i levnadsförhållanden har minskat. Transfereringar och skattepolitik har reducerat skillnaderna i disponibel inkomst. Lönerna har utjämnats till följd av solidarisk lönepolitik.

Men undersökningarna visar också på de begränsningar och problem som är förknippade med försöken att skapa jämlikhet. Ibland uppträder betydande sidoeffekter. Ekonomisk-politiska åtgärder med andra syften påverkar samtidigt förmögenhetsvärden och förmögenhetsfördelning. Ibland har goda fördelningspolitiska föresatser förverkligats genom metoder som givit motsatt verkan. Den svenska bostadspolitiken utgör ett sådant exempel. Ibland är den offentliga politiken resultatlös. Försöken att utjämna den sociala snedrekryteringen till den högre utbildningen har misslyckats.

Välfärdsstatens fördelningspolitiska experiment ger därför exempel på politikens makt att förändra samhället, men ger också åtskilliga prov på politikens vanmakt.

7.4.2 Den offentliga sektorn och jämställdheten

Under de senaste decennierna har jämställdhet mellan könen blivit ett centralt politiskt mål. Offentlig politik och offentlig sektor har använts för att stärka kvinnornas ställning i samhället. Målet om jämställdhet har preciserats som att män och kvinnor skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter på tre områden: i arbetslivet, i reproduktionen och i det politiska livet. Försöken att påverka jämställdheten har omfattat dels direkta jämställdhetsåtgärder, dels beslut rörande exempelvis skatter, socialförsäkring, transfereringar, sysselsättning, offentlig tjänsteproduktion och familjelagstiftning.

Den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män beror dels på beslut inom hushållen om hur hushållsmedlemmarnas tidsinsatser skall fördelas mellan marknadsarbete och hushållsproduktion, dvs. bl.a. beslut om arbetsutbudet och dess fördelning, dels på beslut på arbetsmarknadens efterfrågesida. En politik inriktad på jämställdhet måste gå ut på att skapa sådana institutionella ramar och ekonomiska incitament att utfallen av sådana beslut blir ökad jämställdhet mellan könen. Tyngdpunkten i 1970-talets jämställdhetspolitik låg på att påverka utbudssidan på arbetsmarknaden, bl.a. genom att undanröja olika förvärvshinder för kvinnor och genom att skapa ekonomiska incitament för kvinnor att förvärvsarbeta och för att omfördela hushållsarbete och marknadsarbete mellan män och kvinnor. Under 1980-talet har jämställdhetspolitiken även kommit att uppmärksamma arbetsmarknadens efterfrågesida, bl.a. genom att söka undanröja diskriminering av kvinnor vid anställning, lönesättning och befordran och att söka minska yrkessegregeringen på arbetsmarknaden. Hur har då utfallet av den förda politiken sett ut? I vilken utsträckning har den förmått påverka och förändra verkligheten mot ökad ekonomisk jämställdhet mellan könen?[37]

Skillnaden mellan mäns och kvinnors relativa arbetskraftstal har mot slutet av 1980-talet i det närmaste försvunnit. Andelen förvärvsarbetande bland kvinnor med småbarn har ökat från 38 procent 1963 till 86 procent 1988. Dessa siffror överdriver dock omfördelningen av kvinnors arbete från hemmen till marknaden. Kvinnorna har kortare förvärvsarbetstider än män och är i större utsträckning än män frånvarande från arbetet för vårdarbete av olika slag. Parallellt med det ökade marknadsarbetet har kvinnor fortfarande huvudansvaret för barnen och utför merparten av hushållsarbetet. Utökad föräldraledighet tillsammans med deltidsarbete möjliggör detta dubbelarbete. Männen har också förändrat sin tidsfördelning. I själva verket är den förändringen mer omfattande än kvinnornas; männens marknadsarbete under det senaste kvartsseklet har minskat mer än kvinnors ökat. År 1963 svarade kvinnorna för 29 procent av det totala

37. Detta avsnitt baseras på Inga Persson "The Third Dimension" 1990 och på Jonung & Persson 1990 och behandlar den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män. I kapitel 3 analyseras drivkrafterna bakom kvinnors segregerade och underordnade ställning i samhället mer generellt och förändringarna därvidlag i Sverige över en längre historisk period.

antalet arbetstimmar på marknaden, 1973 hade andelen ökat till 33 procent och 1988 var den 41 procent.

Arbetsdelningen mellan hem och arbetsmarknad har i mycket ersatts av en arbetsdelning inom arbetsmarknaden. Den mest slående skillnaden mellan män och kvinnor på dagens arbetsmarknad är den olika fördelningen på sektorer, näringsgrenar och yrken. Kvinnorna har burit med sig sina traditionella uppgifter ut på arbetsmarknaden. De vårdar, undervisar och arbetar i olika serviceyrken.

Arbetsmarknadens segregering efter kön är mycket stark, men har minskat något. Ett index på yrkessegregeringen, som kan tolkas som den andel av kvinnorna (männen) som skulle behöva byta yrke för att mäns och kvinnors yrkesfördelning skulle bli lika, var 65 procent 1963 och 61 procent 1988. Den svenska arbetsmarknaden är minst lika segregerad som andra industriländers.

Arbetsfördelningen och yrkessegregeringen mellan könen får konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten. Marknadsarbetets olika omfattning medför att inkomsterna från marknadsarbete kommer att skilja sig mellan kvinnor och män. För icke-marknadsarbetet utgår i allmänhet ingen direkt ekonomisk ersättning. Undantaget är främst föräldraförsäkringens ersättning för vård av barn.

Löneskillnader bidrar ytterligare till kvinnors lägre inkomster. Kvinnorna arbetar ofta i låginkomstyrken. Härtill kommer betydelsen av s.k. vertikal segregering, dvs. det faktum att män ofta befinner sig i högre befattningar inom respektive yrken.

Under 1960- och 1970-talen minskade löneskillnaderna mellan män och kvinnor. Den generella löneutjämningen till följd av låglönesatsningar var en starkt bidragande orsak. Kvinnors medellön i förhållande till mäns steg från 73 procent 1968 till 82 procent 1981. Därefter har utjämningen avstannat. Skillnaderna i tidsinsatser och löner innebar att anställda kvinnor i åldern 20-64 år 1987 i medeltal hade ca 70 procent av den genomsnittliga manliga arbetsinkomsten, en ökning från 62 procent 1975 och 67 procent 1980. Bara ca 20 000 kvinnor (0,6 procent av kvinnorna) hade 1987 arbetsinkomster över 200 000 kronor, vilket skall jämföras med ca 210 000 män (6,9 procent av männen).

Arbetsdelningen och segregeringen påverkar också vad män och kvinnor får ut via socialförsäkringssystemen, eftersom ersättningarna i dessa ofta baseras på marknadsarbetets omfattning och lön. Socialförsäkringarna kommer därmed i stort sett att reproducera skillnaderna i arbetsinkomster mellan könen.

En sammanfattande bedömning visar att utvecklingen har gått mot ökad ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män. Kvinnornas andel av marknadsarbetet har ökat och löneskillnaderna mellan könen har tenderat att utjämnas. Detta har medfört att kvinnornas andel av marknadsinkomsterna ökat. Fortfarande kvarstår emellertid yrkessegregeringen och de stora tidsskillnaderna i hushållsarbetet.

Skillnaderna i arbetsinsatsernas fördelning påverkar också vad män och kvinnor får ut via socialförsäkringssystemet, eftersom ersättningarna i dessa ofta baseras på marknadsinkomsterna. De ekonomiska konsekvenserna av arbetsdelningen och yrkessegregeringen ackumuleras över åren och resulterar fortfarande i betydande skillnader mellan kvinnornas och männens totala livsinkomster.

Utvecklingen mot ekonomisk jämställdhet har orsakats av en kombination av strukturella förändringar i ekonomin och politiska och fackliga åtgärder. I internationellt perspektiv kan den svenska jämställdhetspolitiken te sig framgångsrik. Men samtidigt är situationen väsentligen oförändrad när det gäller kvinnornas möjlighet att nå arbetslivets välbetalda och inflytelserika yrken. En politik som lett till ökad ekonomisk jämställdhet för den stora massan av kvinnor visar sig därmed inte automatiskt innebära att kvinnornas sociala maktställning förstärks.

7.5 Politikerna och den offentliga sektorn

7.5.1 Politik som styrning

"All offentlig makt i Sverige utgår från folket." "Riksdagen är folkets främsta företrädare." "Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen." "Under regeringen lyder ... de centrala ämbetsverken".

Så i korthet beskriver regeringsformen de centrala statsorganen och deras inbördes förhållanden. Den offentliga sektorn får härigenom sin demokratiska legitimitet. De statliga förvaltningsorganen lyder under regeringen, som i sin tur är parlamentariskt ansvarig inför riksdagen, som i sin tur har utsetts av folket.

För att beskriva detta styrelsesätt har man använt begrepp som "den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjan". Folkviljan antas kanaliseras via riksdag, regering och förvaltningsorgan. Folkviljans effektivitet blir därmed direkt beroende av politikernas möjlighet att styra samhällsutvecklingen via den offentliga sektorn.

Det är föga kontroversiellt att hävda att denna idealbild inte alltid stämmer som beskrivning av verkligheten. En alternativ uppfattning är att de faktiska förhållandena är rent motsatta statsskickets formella principer. Denna motbild kan sammanfattas i några få punkter:

Riksdagens makt är liten och minskande. Massmedia, påtryckningar och korporatism är exempel på effektivare vägar att påverka de offentliga besluten.

Regeringsmakten försvagas. Regeringen snarare styrs än styr. Ekonomisk knapphet, yttre begränsningar och bristande parlamentariskt underlag undergräver regeringens makt.

Myndigheterna lever mer och mer sitt eget liv till följd av starka sektorsintressen och byråkratins egenmakt. Den offentliga sektorn blir genom sin storlek och komplexitet näst intill ostyrbar.

Enligt denna motbild skulle sålunda den aktuella samhällsutvecklingen innebära att alla länkar i den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjan försvagas.

Två föreställningar står därför mot varandra, dels författningens bild av välfungerande kanaler, dels motbildens skildring av ett herrelöst maskineri. Frågan är vilket stöd de olika uppfattningarna har i de på systematisk forskning grundade observationerna.

7.5.2 Riksdagen

Bilden av ett parlament med minskande makt är ingalunda ny. Redan under parlamentarismens segerår, vid den tid i början av seklet då parlamentarismen och den allmänna rösträtten ersatte gamla odemokratiska styrelseskick, gjordes samma observation.[38]

Varje tolkning av pågående samhällsförändringar är riskabel. Intrycket av ett fortgående förfall är inte sällan en kronocentrisk skenbild, en optisk villa. Den myllrande och kaotiska samtiden kontrasteras mot ett ljust och harmoniskt ideal i det förflutna.

Men påståendet att parlamentet förlorar i betydelse kan inte utan vidare avfärdas som ytterligare ett av historietolkningarnas felslut. Det finns tillräckligt mycket av systematiska belägg för att tesen måste tas på allvar. Frågan om parlamentets betydelse måste emellertid preciseras i två avseenden, dels vilken tidsperiod och dels vilken aspekt som avses.

I modern svensk politisk historia sammanfaller riksdagens nedgångsperiod med kommittéväsendets storhetstid. Den tidsmässiga överensstämmelsen är inte någon tillfällighet. Under välfärdsstatens expansiva rekordår, främst under 1960-talet, kom stora reformer att utarbetas och i praktiken att avgöras i offentliga utredningar. Där medverkade förvisso parlamentariker, men också företrädare för regeringskansliet och myndigheter, organisationsrepresentanter och experter. Efter remissbehandling och propositionsskrivning passerade de välförankrade förslagen vanligen riksdagen utan större ändringar. Riksdagens roll blev legitimerande och formellt bekräftande.

I den samtida debatten togs riksdagens ställning upp till kritisk granskning. Det var inte minst företrädare för den politiska oppositionen som klagade över bristande insyn och inflytande. Riksdagen hade förvandlats till ett passivt "transportkompani". I denna s.k. Harpsunds-demokrati gjorde regeringen upp i direkta överläggningar med näringslivet och andra intressegrupper.

Men något inträffade under 1970-talet. Statsvetaren Magnus Isberg har genomfört en undersökning av vad som hände med riksdagens roll under det årtionde då Sverige fick en ny grundlag. Isberg har inriktat sin granskning på riksdagens medverkan i olika skeden av den politiska

38. Se närmare Olof Petersson, *Maktens nätverk*, Carlssons, Stockholm 1989.

beslutsprocessen. Den första fasen gäller initiativ och formulering, den andra beredning och beslut, den tredje politikens genomförande.[39]

Den svenska riksdagen har störst betydelse i beslutsprocessens inledande stadium. Riksdagens roll när det gäller initiering och formulering av politiska förslag är sannolikt större än både det brittiska underhusets och den västtyska förbundsdagens. Däremot är den svenska riksdagen mindre aktiv i beslutsprocessens besluts- och genomförandestadier.

Tolkningen av de pågående förändringsprocesserna är relativt entydig. Isberg sammanfattar: "Undersökningen har i första hand tagit sikte på riksdagens relationer till regeringen. Här kan knappast råda någon tvekan om att under 1970-talet har riksdagens ställning stärkts på regeringens bekostnad."[40]

En del av förklaringen till riksdagens förändrade ställning under 1970-talet kan hänföras till ändrade parlamentariska villkor, i synnerhet det borgerliga regeringsinnehavet. Men intrycket är att förhållandena efter 1982 inte återgått till 1960-talets förhållanden.

En primär förklaring till skiftningarna i folkrepresentationens ställning är förändringar i det parlamentariska läget. I tider av majoritetsparlamentarism avtar riksdagens betydelse; har en regering ett fast underlag bestående av ett flertal av ledamöterna kan den normalt förlita sig på att riksdagsmajoriteten stöder dess förslag. Under minoritetsparlamentarism råder större osäkerhet. Regeringen kan inte automatiskt anta att dess förslag passerar riksdagen. Ofta krävs förhandlingar och överenskommelser med ett eller flera partier utanför regeringen. Ett extremt exempel från svensk politik är 1920-talets utskottsparlamentarism. Den politiska tyngdpunkten försköts från regeringen till riksdagen, enkannerligen till riksdagens utskott.

Denna faktor är en av förklaringarna till riksdagens ökande betydelse under 1970-talet. Jämviktsriksdagen 1974-1976 framtvang en serie kompromisser, av vilka de mest bekanta var de s.k. Hagaöverenskommelserna. De borgerliga regeringsåren 1976-1982 satte spår också hos socialdemokratin. Centrum för socialdemokratins politikutformning försköts från kanslihuset till riksdagen.

Riksdagens betydelse ligger fortfarande i politikutformningens initialskede, i formuleringsfasen. Vägarna för denna påverkan är inte alltid synliga. I lagstiftningsärenden inträder riksdagen formellt i beslutsprocessen först då regeringen överlämnar sin proposition. Men under propositionsarbetet fungerar kanslihuset ingalunda som en hermetiskt tillsluten enhet. I beredningsarbetet tas mångahanda kontakter, av vilka en inte ringa del sker med riksdagen.

39. Magnus Isberg, *Riksdagens roll under 1970-talet*, Akademilitteratur, Stockholm 1984.
40. Isberg 1984, s. 115. Hur ett ökande parlamentarikerinslag i kommittéväsendet skall tolkas har dock diskuterats av Hans Bergström, *Rivstart? Om övergången från opposition till regering*, Tiden, Stockholm 1987, s. 376.

Det är naturligtvis aldrig fråga om att dessa informella förhandskontakter tas med riksdagen som helhet. En strategisk position innehas av regeringspartiets utskottsrepresentanter. Endast i ett färre antal politiskt tunga frågor sker det reella avgörandet i riksdagsgruppen som helhet. Regeringsförslaget förankras bland riksdagsgruppens "sektorsspecialister", i praktiken partiets tunga utskottsledamöter.

De ändringar som eventuellt kommer till stånd som ett resultat av dessa informella förhandskontakter mellan kanslihuset och riksdagen kommer normalt inte till offentlig kännedom. Det ser ut som om riksdagsmajoriteten utan invändningar accepterat ett från regeringen kommande förslag. I själva verket kan detta förslag innehålla element som tillkommit under inverkan, om inte av hela riksdagen, så åtminstone av en inflytelserik del därav.

Slutsatserna om riksdagens roll i den politiska beslutsprocessen blir därför blandade. Det vore helt vilseledande att föreställa sig att de avgörande besluten om landets framtid reellt sett fattas i riksdagens kammare. Det vore å andra sidan lika missvisande att se riksdagen som en betydelselös dekoration. Inte minst under en tid av minoritetsparlamentarism kan riksdagen, eller närmare bestämt delar av riksdagen, i vissa frågor spela en avgörande roll. Övergången till öppna utskottsförhör har också visat att riksdagen, i samspel med massmedia, kan finna nya former att utöva sina granskande och kontrollerande uppgifter.

Det går inte att på grundval av det historiska materialet dra några slutsatser om att riksdagens betydelse generellt sett skulle minska eller öka. Riksdagens relativa position i det offentliga livet förefaller i stället gå i vågor. Sett i två-tre decenniers perspektiv har riksdagens betydelse snarare ökat än minskat.

7.5.3 Regeringen

Uttrycket "regera" och den allmänna formuleringen att regeringen "styr" riket kan leda tankarna till en viss typ av maktutövning. Denna föreställning, som kan kallas instrumentell rationalitet, innebär att styrning utövas genom preciserade mål, färdiga alternativ, kunskap om framtida konsekvenser av olika handlingsalternativ och regler för att väga olika intressen mot varandra. Tanken är att den politiska makten utövas genom verksamhetsplaner, budgetering, resultatanalyser, långsiktsplaner och ekonomiadministrativa styrsystem. En granskning av regeringens näringspolitik visar emellertid att beslutsfattandet i realiteten ägde rum på ett sätt som starkt avviker från denna modell.[41]

Näringspolitiska beslutsprocesser utspelas i ett nätverk av organisationer som tillhör olika sfärer i samhället.[42] En sådan förhandlings-

41. Detta avsnitt baseras på Bengt Jacobsson, *Konsten att reagera: Intressen, institutioner och näringspolitik*, Carlssons, Stockholm 1989.
42. Jfr den undersökning av regeringskansliets kontakter som redovisas i Petersson 1989.

ekonomi utgörs av ett växelspel mellan politiker, företag och intresseorganisationer. Det ställs en mängd, delvis motstridiga, krav både på regeringen och de inblandade företagen. Med den fortgående intresseorganiseringen har kraven företrädare som hela tiden uppmärksamt bevakar att deras krav beaktas. Fler och fler frågor anses ligga under politikernas ansvar. Ett ökande antal intressen fordrar att bli tillgodosedda. När sådana krav dessutom är motstridiga blir det än svårare för exempelvis en regering att motsvara olika parters förväntningar om att få sina krav uppfyllda. Med knappa resurser och välorganiserade intressen ökar svårigheterna än mer att tillgodose en mångfald av ofta motstridiga krav.

Det visar sig att politiskt beslutsfattande under dessa villkor inte sker enligt den instrumentella rationalitetens styrmodell. Politik handlar här mindre om att regera, mer om att *reagera*. Regeringen reagerar på krav mer än att den regerar och styr andra organisationers verksamhet. Regeringens agerande går ut på att försöka hålla vissa krav (men inte andra) ifrån sig, att flytta skyldigheten att reagera till andra och att begränsa sina egna möjligheter att reagera. Det lyckas ibland och misslyckas ibland.

Att beslutsprocessen inte kan beskrivas i termer av aktiv styrning behöver inte innebära att politiken har förvittrat. En reaktiv strategi bygger på idéer om representativitet och lyhördhet och grundas i en idé om politiskt ansvarstagande. Den kännetecknas av att den ger möjligheter att komma underfund med både mål och alternativ, den gör det möjligt att skapa alternativ, den gör det möjligt att söka sig fram till tillfredsställande lösningar och den gör det möjligt att hantera konflikter under ordnade former.

Värden som planmässighet och målinriktad rationalitet har länge varit starka i det svenska samhället. Undersökningen av regeringen och näringspolitiken visar att politik kan utövas även genom andra metoder. Möjligen är det mindre i planer och rationalistiska kalkyler som nyckeln till politiska organisationers legitimitet finns, utan snarare i förmågan att övervägt och lyhört reagera på olika krav.

7.5.4 Makten att reformera[43]

En viktig demokratisk norm är att de folkvalda skall kunna forma de offentliga institutionerna som ett instrument för folkviljan. Detta innebär att institutionsutvecklingen skall präglas av medvetna val, av de folkvaldas vilja, förnuft och makt. Därigenom skapas förutsättningar för en demokratisk utveckling.

I Sverige är det också vanligt att tolka samhällsutvecklingen som ett resultat av reformer och det är en relativt utbredd norm att utvecklingen bör präglas av reformer. Förändringar ses som resultat av medvetna och

43. Detta avsnitt baseras på Nils Brunsson & Johan P. Olsen, red., *Makten att reformera*, Carlssons, Stockholm 1990 samt Johan P. Olsen, *Demokrati på svenska*, Carlssons, Stockholm 1990.

målinriktade val, inriktade mot gradvisa förbättringar. Utomlands har Sverige under efterkrigstiden också blivit känt som ett land med en betydande vilja och förmåga till reformer.

Det kan emellertid i praktiken vara svårt för reformatörer att besluta om reformer, att genomföra beslutade reformer, att uppnå de eftersträvade effekterna och att lära sig av erfarenheterna från tidigare reformer. I stället för att ta för givet att institutionsförändringar är resultat av reformer och medvetna val, kan man fråga hur stor valfrihet reformatörerna egentligen har, både när det gäller att bestämma om reformer skall äga rum och när det gäller deras möjlighet att styra reformernas innehåll, genomförande och effekter. Förståelsen av reformförsök måste ta hänsyn till många faktorer. Här koncentreras uppmärksamheten till tre betingelser: institutionella faktorer, resursfördelningen och huruvida reformatörernas mål i praktiken är genomförbara, dvs. om de är konsistenta och kan realiseras samtidigt.

När den offentliga sektorn ses som en uppsättning institutioner betonas att organisationer över tid utvecklar erfarenhetsbaserade regler, roller och rutiner. Dessa skapar handlingskapacitet, men de lägger också klara begränsningar på vad denna handlingskapacitet kan användas till. Det etableras ett slags institutionell tröghet. En konsekvens av detta perspektiv är att institutioner reagerar med utgångspunkt från sina rutiner och sin historiska identitet. Det gäller reaktioner på såväl medvetna styrningsförsök som förändringar i omgivningen.

För att förstå varför försöken att förändra den offentliga sektorn haft begränsad framgång under 1980-talet måste man därför ta hänsyn till att de dominerande reformförslagen delvis har stått i motsättning till grundläggande drag i den svenska offentliga sektorn.

Moderniseringsprogrammen för den offentliga sektorn utgör, åtminstone i OECD-länderna, ansamlingar av reformidéer, snarare än sammanhängande doktriner och enhetliga strategier för förändring. Trots detta har en nyliberal trend dominerat internationellt under 1980-talet och denna har varit kritisk mot en stor del av den utveckling som ägt rum i de (socialdemokratiska) välfärdsstaterna efter andra världskriget. Receptet har varit mer managementtänkande och större marknadsinriktning. Det privata näringslivet har fått stå modell för rollfördelningen. Den offentliga förvaltningen har setts som ett tjänsteföretag och medborgarna som kunder och konsumenter.

Det råder också en betydande allmän överensstämmelse mellan regeringarna i olika länder när det gäller behovet av att omforma den offentliga sektorn för att öka dess effektivitet och förbättra de offentliga tjänsterna. Målen för den offentliga förvaltningen måste specificeras exakt. Bättre metoder för uppföljning av resultaten och för att mäta effektivitet och produktivitet måste utvecklas. Medborgarnas önskemål skall tillgodoses med hjälp av prismekanismer och marknadskrafter. Införande av marknadsanordningar i den offentliga sektorn förväntas skapa större konkurrens och öka medborgarnas valfrihet. Den admi-

nistrativa kulturen skall omvandlas. Den weberska teorin om att byråkratin är den modernaste, effektivaste och mest rationella formen av administration har idag få förespråkare. *Vad* som åstadkoms är viktigare än *hur* det åstadkoms (när det gäller rutiner och regler) och incitament och resultat skall knytas närmare varandra. En modern offentlig förvaltning skall delegera och decentralisera för att öka sin flexibilitet. De eventuella fördelarna med stabilitet och kompromissen mellan stabilitet och anpassning diskuteras sällan.

Däremot råder det skilda uppfattningar, och delvis stor partipolitisk splittring, om privatisering och gränsen mellan den privata och den offentliga sektorn. Några vill skära ner på utgifterna och antalet sysselsatta inom den offentliga sektorn. Andra är mer "pragmatiska" eller ovilliga, men ingen förespråkar någon större tillväxt av den offentliga sektorn.

De motstridiga påtryckningarna från, å ena sidan, den globala nyliberala trenden och, å andra sidan, de egna principerna och traditionerna har gjort det svårt för de socialdemokratiska regeringarna, inklusive den svenska, att klart definiera såväl sina syften och avsikter som kriterierna för förbättringar och framgång inom den offentliga förvaltningen. Reformprogrammen koncentreras till de minst kontroversiella aspekterna. De utlovar bättre service, bättre ekonomi och större effektivitet, bättre arbetsplatser för de anställda och mer demokrati genom större inflytande för valda ledare och för medborgarna. De byggs upp kring en apolitisk retorik som syftar till att samtidigt uppnå målen god ekonomi och effektivitet. De undviker politiskt avgörande frågor som privatisering och huruvida reformer kan öka välfärden för en specifik grupp. Den svenska regeringen säger att den står på medborgarnas sida mot byråkratin. Vad som saknas är en öppen diskussion om de inbördes sammanhangen och nödvändiga kompromisserna mellan målen och om de inneboende problemen och konflikterna i genomgripande administrativa reformer.[44] Programmen handlar framför allt om hur den offentliga förvaltningen skall kunna bli bättre på att välja medel och metoder. Man diskuterar sällan vilka värden som är eftersträvansvärda och vilket välfärdsbegrepp moderniseringsprogrammen baseras på.

Spänningen mellan de internationella reformidéerna och svensk efterkrigstradition kommer också till uttryck i sättet på vilket reformerna kommit till stånd. Man har föredragit att undvika konflikter. Kravet på samstämmighet har varit stort. Detta har varit särskilt uttalat då man vidtagit stora reformer, som enligt motståndarna utgör avsteg från efterkrigstidens utveckling av välfärdsstaten och som är konstitutionella till sin natur.

Tills nyligen har socialdemokratiska regeringar också varit ovilliga att lägga ner några större resurser på reformering av institutionerna. En stor del av de resurser som är avgörande för en framgångsrik förvaltnings-

44. Anders Mellbourn, *Bortom det starka samhället: Socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982-1985*, Carlssons, Stockholm 1986.

politik kontrolleras av andra än reformernas pådrivare, såsom fackdepartement. Resurstillförseln har inte givit uttryck för de stora ambitioner man haft då man infört nya och långtgående mål för den offentliga förvaltningen. Kontrasten, både när det gäller reformarbetets politiska status och de resurser som tillförts, har varit stor i förhållande till länder ledda av regeringar med nyliberal ideologi, exempelvis Thatchers Storbritannien. Samtidigt har motståndet mot nyliberala reformer varit betydande både innanför det socialdemokratiska partiet, offentliga institutioner och de anställdas organisationer.

Ett annat viktigt skäl till att moderniseringsprogrammen framstår som relativa misslyckanden är att de sökt tillfredsställa så många olika krav som inte samtidigt låter sig förenas. Man har försökt göra saker som inte låter sig göras. Ett exempel är försöket att å ena sidan avreglera och å andra sidan tillfredsställa behovet av fler regler. Moderniseringsförsök, som leder till att den informella styrningen via gemensamma lämplighetsnormer blir mindre effektiv, skapar ett behov av mer detaljerade och formella regler och effektivare mekanismer för att se till att beslut efterlevs. I takt med att samhället blir allt mer differentierat och specialiserat, med mindre gemensam socialisation och mer nyttokalkyler och strategiskt agerande, kommer kraven på formella regler och avtal att växa för att man skall kunna hantera konflikter. Som ett resultat av detta är det osannolikt att försök att avreglera i stor skala kommer att lyckas i det moderna samhället. Potentiella förlorare i privata avtalsförhandlingar kan i många fall föredra ett offentligt regelverk.

Ett annat exempel är att reformprogrammen har försökt att utveckla lösningar i en situation med många mer eller mindre automatiska kostnadsökningar, där medborgana som skattebetalare inte vill betala mer, men där medborgarna som kunder och konsumenter kräver både nya tjänster och högre effektivitet och kvalitet på tjänsterna. Tanken att det korrekta svaret skulle vara att reformera den offentliga förvaltningen och därigenom kunna tillhandahålla bättre tjänster till lägre kostnader måste förefalla attraktiv för de valda politikerna. Det är dock inte lika självklart att denna idé är praktiskt genomförbar, dvs. att något sätt att organisera den offentliga förvaltningen samtidigt skulle kunna tillgodose båda dessa krav.

Eftersom det är osäkert vad som kan uppnås genom omorganisation är det tänkbart att det moderna samhället måste överväga möjligheten att hantera kraven genom att utbilda medborgarna i samhällsfrågor och genom offentlig debatt om hur realistiska och legitima de olika kraven är.

Även om resultaten hittills varit begränsade, eller blandade, kan en förändringsprocess vara under uppsegling. Diskussionerna om moderniseringsåtgärder kan bana väg för attitydförändringar som möjliggör framtida strukturförändringar. I studier av reformprocesser har det ofta observerats att omvandlingar tar form av gradvisa modifikationer av begrepp, situationsuppfattningar och värderingar och att detta på en senare tidpunkt yttrar sig i ändringar i strukturen. De begrepp och data

som används i moderniseringsprocessen har många gånger varit bättre avpassade för retorik och image-skapande än för rationell analys och val. Om vi ser reformprocesser som en del i kampen om människors intellekt och åsikter så kan arbetet hittills ses som försök att skapa en ny enighet om den offentliga förvaltningens uppgifter och organisation.

8 Makten över marknaderna

I detta kapitel redovisas forskningsresultat som visar i vilken utsträckning företagen idag åtnjuter och utnyttjar marknadsmakt på olika marknader i den svenska ekonomin och vad det är som är bestämmande för variationerna i marknadsmakt mellan olika marknader. De genomförda studierna belyser också vad marknadsmakten kostar de svenska konsumenterna, dvs. hur förekomsten av marknadsmakt påverkar medborgarnas levnadsvillkor, och hur den offentliga politiken för att motverka marknadsmakt bedrivits i Sverige.

8.1 Medborgarna som konsumenter

Marknaden är en metod för att förse medborgarna med de varor och tjänster som de önskar och efterfrågar. Två huvudargument brukar anföras till marknadens fördel, nämligen effektivitet och individuell frihet.

Marknadshushållningens styrka är, enligt den teoretiska idealbilden av marknaden, dess förmåga att samordna produktion och konsumtion till konsumenternas fromma. Prismekanismen och konkurrensmomentet förmår att åstadkomma en effektiv fördelning av knappa resurser.

Marknadsprincipen innebär att makten läggs hos köparen. Det är den enskilde individen som genom valet att köpa eller inte köpa ytterst avgör produktionens inriktning. Marknaden betonar individens frihet att själv bestämma över och ordna sina egna förhållanden, i detta fallet vad han/hon konsumerar. Marknaden styrs inte av kollektivt beslutsfattande via principen om en medborgare en röst. Den skiljer sig således från det samhällsorienterade demokratiidealet. Däremot finns det en likhet mellan marknaden och det individorienterade demokratiidealet. Båda framhäver den enskildes självbestämmanderätt.

Ett demokratiskt, pluralistiskt samhälle grundas inte på en enda utan på flera olika samhällsorganisatoriska principer. Vissa avgöranden överlåts exempelvis till marknaden, andra görs till föremål för politiska majoritetsbeslut. Konstaterandet att marknaden inte fungerar demokratiskt i bemärkelsen en medborgare, en röst är närmast en truism. Däremot är det mer fruktbart att ställa idealbilden av marknaden mot verkligheten och kritiskt studera hur väl faktiska marknader fungerar just som marknader, dvs. för medborgarna som konsumenter.

Vad olika medborgare och medborgargrupper som konsumenter får ut av marknaderna bestäms i huvudsak av fördelningen av disponibla in-

komster och av fördelningen av förmögenheter.[1] Med utgångspunkt från demokratins likhetsideal fungerar marknaderna mest jämlikt då alla konsumenter har samma köpkraft. I ett samhälle med stora skillnader i inkomster och förmögenheter kommer marknaderna att vidmakthålla och förstärka ojämlikheten.

I Sverige utjämnades de disponibla inkomsterna per konsumtionsenhet (disponibel inkomst justerad för antal hushållsmedlemmar och dessas ålder) kraftigt från mitten av 1960-talet och fram till början av 1980-talet. Därpå stannade dock utjämningen av och under 1980-talet har det funnits en tendens till att inkomstfördelningen åter blivit mer ojämn. Den ojämnare fördelningen tycks framförallt ha haft sin bakgrund i att inkomsttagarna i de allra högsta inkomstskikten dragit ifrån de övriga, dvs. ökat sin andel av samhällets totala inkomstsumma. T.ex. ökade de 5 procent av hushållen som hade de högsta inkomsterna sin andel av den totala inkomstsumman från 9,3 procent 1981 till 10,2 procent 1987. Låginkomsttagarnas (de 10 procent av hushållen som hade de lägsta inkomsterna) andel av inkomstsumman tycks däremot inte ha minskat påtagligt under 1980-talet. Trots tendensen till minskad utjämning under senare år var inkomstfördelningen jämnare 1987 än 1975 och mycket jämnare 1987 än vad den var i mitten av 1960-talet. I denna bemärkelse har olika medborgargruppers levnadsvillkor utjämnats över tiden. Konsumtionsmöjligheterna på marknaderna har blivit jämnare fördelade mellan medborgarna. Data över medborgarnas levnadsförhållanden visar också att de faktiska konsumtionsskillnaderna mellan medborgarna vad gäller bl.a. en rad kapitalvaror utjämnats över tiden.[2] Samtidigt har medborgarnas levnadsvillkor förbättrats genom tillväxten i de reala disponibla inkomsterna. Här har dock utvecklingen de senaste 15 åren varit mycket ojämn. 1983 var hushållens reala disponibla inkomster inte högre än vad de varit i mitten av 1970-talet. Därefter steg de dock åter så att medborgarnas reala konsumtionsmöjligheter 1990 var 17 procent högre än vad de varit 1983.[3]

1. Inom projektet "Generating Equality in the Welfare State – the Swedish Experience" har olika forskare för maktutredningens räkning beskrivit bl.a. hur fördelningen av de disponibla inkomsterna per konsumtionsenhet utvecklats över tiden och hur olika förmögenhetstillgångar är fördelade bland medborgarna. Se Björn Gustafsson & Hannu Uusitalo, "Income Distribution and Redistribution during Two Decades: Experiences from Finland and Sweden" och Anne-Marie Pålsson, "Economic Policy and the Distribution of Wealth" i Inga Persson, red., *Generating Equality in the Welfare State: The Swedish Experience*, Norwegian University Press, Oslo 1990 (under utgivn.). Utvecklingen av inkomst- och förmögenhetsfördelningen har också studerats ingående i anslutning till 1990 års långtidsutredning, se SOU 1990:14, *Långtidsutredningen 1990*, kap. 15 samt Kjell Jansson, *Inkomst- och förmögenhetsfördelningen 1967-1987*, bilaga 19 till Långtidsutredningen 1990. Beskrivningen här bygger på båda dessa projekt.
2. Se Joachim Vogel, "Inequality in Sweden: Trends and Current Situation" i Persson, red. 1990.
3. SOU 1990:14, s.347.

Förmögenhetsfördelningen är betydligt ojämnare än inkomstfördelningen. Även förmögenheternas fördelning har blivit jämnare över tiden. Men utjämningen tycks ha avstannat under 1980-talet och förmögenheterna åter blivit något ojämnare fördelade. Bakgrunden till detta verkar inte vara att de mest förmögna ökat sin andel av den totala förmögenheten utan istället att allt fler hushåll i nedre delen av förmögenhetsfördelningen skuldsatt sig och har en negativ nettoförmögenhet.[4]

Givet fördelningen av inkomster och förmögenheter finns det en rad faktorer som påverkar vad medborgarna får ut av marknaderna. Hur väl olika marknader fungerar, dvs. vilka varor och tjänster de tillhandahåller och till vilka priser, kommer att vara av grundläggande betydelse för medborgarnas välfärd som konsumenter. Vilka möjligheter har då individerna att påverka detta? *Medborgarnas makt och inflytande som konsumenter på olika marknader beror av deras möjligheter att använda sig av sorti (exit) respektive protest (voice) och av hur effektiva dessa två alternativ är vad gäller att påverka producenterna och företagsbeteendet på olika marknader.*[5] Möjlighet till sorti innebär att individen om han eller hon är missnöjd med t.ex. pris eller kvalitet kan vända sig till en annan leverantör. På marknaderna kan sorti (exit) förväntas vara den främsta metoden för medborgarpåverkan. Möjligheterna att använda sig av sorti och hur effektiv denna är som påverkansmedel kan i sin tur väntas bero på antalet tillgängliga företag eller produkter, dvs. på graden av konkurrens på olika marknader. På en monopolmarknad finns t.ex. ingen exitmöjlighet så länge man vill fortsätta att konsumera den aktuella varan eller tjänsten. Men sorti är inte det enda medlet för påverkan. Medborgarna kan, även när det gäller att påverka och skaffa sig makt över marknaderna och förbättra sin situation som konsumenter, använda sig av *individuell voice* och/eller av organiserad eller institutionaliserad voice, t.ex. i form av konsumentpolitik och konkurrenspolitik. Detta kan väntas vara av speciell betydelse i de fall då förekomsten av marknadsmakt medför att påverkan av pris och kvalitet med hjälp av sorti inte är speciellt effektiv.

Inom ramen för maktutredningens medborgarundersökning ställdes några frågor som belyser medborgarnas användande av individuell voice i samband med konsumtion av marknadsvaror.[6] Frågorna rörde större kapitalvaruinköp. 68 procent av de intervjuade hade under det senaste året gjort minst ett större kapitalvaruinköp. Av dessa var 71 procent helt nöjda med sina inköp, vilket kan återspegla att alternativ och möjlighet till exit funnits. I gruppen missnöjda hade drygt en tredjedel tagit något initiativ (individuell voice) för att försöka påverka och åstadkomma en

4. SOU 1990:14, s. 366-367.
5. Begreppen exit och voice och diskussionen av dessa som medel att påverka går tillbaka till Albert Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press 1970.
6. Se Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg, *Medborgarnas makt*, Carlssons, Stockholm 1989, kap. 2.

förbättring. De som höjt sin röst hade så gott som alla i huvudsak fått sina önskemål tillgodosedda. Individuell voice visade sig här vara effektiv, men det kan bero på att den i bakgrunden backades upp dels av hotet om framtida exit, dels av institutionaliserad voice i form av möjligheter att gå vidare till konsumentombudsmannen eller till allmänna reklamationsnämnden, dvs. av den organiserade konsumentpolitiken.

Medborgarundersökningen ställde också några direkta frågor om vad medborgarna ansåg om sina möjligheter att påverka i samband med kapitalvaruinköp. De upplevda möjligheterna till påverkan graderades från 0-10. Genomsnittsvärdet för påverkansmöjligheterna vid kapitalvaruinköp blev 6,5. Det erhållna genomsnittsvärdet för bedömningen av påverkansmöjligheterna var det högsta bland sex undersökta medborgarroller (boende, konsument, patient, småbarnsförälder, skolbarnsförälder och förvärvsarbetande).[7] Den bild som erhålls är den av nöjda och starka konsumenter. Kapitalvarumarknaderna fungerar, bl.a. genom förekomsten av alternativ och möjligheten till exit på ett sådant sätt att flertalet (70 procent) av konsumenterna är nöjda och de som är missnöjda och protesterar lyckas i sina försök till påverkan. Konsumentrollen är också den av de undersökta medborgarrollerna där sambandet mellan klasstillhörighet och bedömningen av möjligheten att påverka och sambandet mellan klasstillhörighet och att man tar initiativ för att påverka då man är missnöjd är lägst.[8]

Som påpekats ovan kan medborgarnas makt som konsumenter och utfallet för medborgarna i termer av konsumentvälfärd väntas bero av och variera med graden av marknadsmakt på olika marknader. Förekomst av marknadsmakt innebär bl.a. att konsumenterna tvingas betala högre priser för varor och tjänster eller för visst pris erhåller sämre kvalitet och valmöjligheter. Maktutredningens studier kring makten över marknaderna har mot denna bakgrund inriktats på att undersöka förekomsten och graden av, samt karaktären på, marknadsmakten i den svenska ekonomin och hur marknadsmakten utvecklats över tiden.[9] Mindre marknadsmakt har tolkats som större konsumentmakt. Inom ramen för det genomförda projektet har en rad forskare undersökt företags- och producentbeteende och företagens makt att påverka konkurrensvillkor och priser på olika marknader i den svenska ekonomin. Det innebär att projektet också kan ses som en studie av *företagens* makt över marknaderna, dvs. även belyser näringslivets och producenternas makt. Avsikten har inte varit att göra kompletta studier av alla marknader i den svenska ekonomin utan snarare att undersöka och illustrera olika former av marknadsmakt och hur marknadsmakten varierar mellan olika marknader. Inom projektets

7. Resultaten vad gäller de övriga medborgarrollerna presenteras i kapitel 7.
8. Petersson, Westholm & Blomberg 1989, s. 179.
9. Projektet har letts av Yves Bourdet och Inga Persson, nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet och redovisas i Yves Bourdet, red. *Market Power and Consumer Welfare in an Open Economy*, Routledge 1990 (under utgivn.).

ram har även studerats utnyttjandet av medborgarvoice i form av konkurrenspolitik.[10] Konkurrenspolitik kan betraktas som medborgarvoice organiserad via politiska processer för att skapa institutioner och regleringar inriktade på att öka konkurrensen, minska och förhindra utnyttjandet av marknadsmakt och främja medborgarnas intressen som konsumenter. Dvs. voice används här som ett medel att förbättra möjligheterna till exit. Men olika producentgrupper (och olika medborgargrupper) kan också organisera sig och använda voice för att på olika sätt söka uppnå marknadsmakt till sin fördel. Inom projektet visas att marknadsmakt uppnådd via politiska och administrativa beslut idag är den väsentligaste faktorn bakom förekomsten av marknadsmakt på marknaderna i den svenska ekonomin.

8.2 Vad är marknadsmakt?

Begreppet marknadsmakt används av ekonomer för att beteckna den makt som ett företag (eller en grupp samverkande företag) har att påverka priser och konkurrensvillkor på en viss marknad. Ett företag (en grupp företag) har marknadsmakt om det (de) kan ta ut ett högre pris än det pris som skulle gälla vid fullständig konkurrens på den aktuella marknaden på konsumenternas och/eller andra företags bekostnad. Marknadsmakt kan vara direkt eller indirekt. Direkt marknadsmakt är makt som uppkommer direkt på marknaden, där företaget (företagen) självt (själva) av olika skäl förmår skaffa sig kontroll över priser och sålda kvantiteter. Indirekt marknadsmakt är kontroll som företagen uppnår på den aktuella marknaden genom att påverka politiska och administrativa beslut av betydelse för marknadens funktionssätt, såsom prisregleringar, inträdeshinder, tekniska och andra normer, handelspolitiska åtgärder av olika slag osv. Avgörande för om marknadsmakt skall anses föreligga eller ej är inte orsakerna till eller medlen bakom företagets (företagens) förmåga att påverka utan slutresultatet i form av *faktisk påverkan* av priser eller andra konkurrensvillkor. Av detta följer att man för att kunna fastställa om marknadsmakt föreligger och hur stor den i så fall är behöver någon form av mått på hur faktiska priser och konkurrensvillkor avviker från dem man skulle för-

10. Däremot har maktutredningen inte genomfört några egna studier av organiserad och institutionaliserad medborgarvoice för att påverka marknaderna i form av konsumentpolitik. I motsats till konkurrenspolitiken söker konsumentpolitiken inte påverka via förbättrade exitmöjligheter utan den är inriktad på att via voice direkt söka påverka varuinformation, kvalitet etc. Utformningen och utvecklingen av den svenska konsumentpolitiken diskuteras i Victor Pestoff, *Konsumentinflytande och konsumentorganisering – den svenska modellen*, DsFi 1984:15 och i Victor Pestoff, "Organisationernas medverkan och förhandlingar i svensk konsumentpolitik" i Klaus Nielsen & Ove K. Pedersen, red., *Forhandlingsøkonomi i Norden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Köpenhamn 1989.

vänta sig på marknaden om det rått fullständig konkurrens. För att betecknas som marknadsmakt gäller vidare att förmågan att ta ut högre priser inte skall vara enbart tillfällig och övergående.

8.3 Från marknadsekonomi via blandekonomi till förhandlingsekonomi

Då koncentrationsutredningen under 1960-talet studerade förekomsten av marknadsmakt i den svenska ekonomin var den teoretiska föreställningsramen främst den om olika marknadsformer och dessas betydelse för konkurrensförhållandena på en marknad.[11] Ökad koncentration på en marknad antogs i allmänhet också leda till ökad marknadsmakt för de berörda företagen. Det man studerade var alltså främst det vi ovan givit beteckningen direkt marknadsmakt. Den teoretiska grundvalen för analysen var den nationalekonomiska teorin om olika marknadsformer och den analysmetodik som utvecklats i Bains *Industrial Organization* (1959). Enligt denna antogs marknadsformen (market structure) påverka företagens beteende på marknaden (market conduct) och därmed marknadens funktionssätt (market performance). Marknadsstrukturen antogs vara relaterad till antalet köpare och säljare på marknaden samt dessas andelar av efterfrågan respektive utbudet. Andra faktorer av betydelse var bl.a. olika slags inträdeshinder (såsom produktdifferentiering), förekomst av stordriftsfördelar och varornas priselasticitet. Data över säljar- och köparkoncentration gav möjlighet till en grov gruppering av varumarknaderna efter marknadsform, dvs. till en indelning i monopol, oligopol etc. Företagens beteende diskuterades därefter i huvudsak utifrån den statiska pris- och allokeringsteorin för olika marknadsformer. Marknadsmakt var något som uppkom via företags agerande i marknadsekonomin.

Politikens roll framstod ur detta perspektiv främst som korrigerande. Politikers och myndigheters uppgift var att ingripa korrigerande då marknadsekonomin resulterade i marknadsformer och marknadsmakt som gjorde att utfallet inte blev det bästa från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt. Genom offentliga ingripanden skulle resursallokeringen kunna förbättras till bl.a. konsumenternas fromma. Föreställningsramen kan sägas ha varit blandekonomisk, i den bemärkelse som detta begrepp definieras i Berrefjord, Nielsen & Pedersen.[12] Enligt deras definition kännetecknas blandekonomin av att det råder en klar arbetsdelning mellan marknad och stat, där vissa områden kännetecknas av privata aktörers autonoma marknadsanpassning och andra områden av autonomt offentligt beslutsfattande. De privata aktörernas beslutsfattande och det offentliga beslutsfattandet är skilda åt, även om deras respektive beslut är

11. Se SOU 1968:5, *Industrins struktur och konkurrensförhållanden* och Inga Persson-Tanimura, "Marknadsmakt och ägarmakt – ett 20-årsperspektiv", *Ekonomisk debatt*, nr 8, 1988.
12. Ole Berrefjord, Klaus Nielsen & Ove K. Pedersen, "Forhandlingsøkonomi i Norden – en indledning" i Nielsen & Pedersen, red. 1989, s. 18-19.

beroende av utfallet av den andre aktörens (autonoma) beslut. Om de privata aktörernas autonoma agerande resulterade i att de kunde skaffa sig marknadsmakt, skulle staten intervenera med sådana åtgärder att företagens agerande, efter hänsynstagande till de offentliga åtgärderna, skulle ge ett samhällsekonomiskt optimalt utfall.

Koncentrationsutredningens empiriska arbete omfattade dels en allmän kartläggning av strukturen i olika branscher och varugrupper, dels mer detaljerade fallstudier av konkurrensförhållanden och strukturförändringar i ett urval industribranscher. Kartläggningen avsåg förhållandena år 1963. Inom den norska maktutredningen genomförde ekonomer liknande studier som den svenska koncentrationsutredningens av koncentrationsförhållanden och marknadsmakt inom norsk industri. Innovatör vad gäller analysen av marknadsmakt i den norska maktutredningen var emellertid inte ekonomerna utan sociologen Gudmund Hernes. Han satte in ingrepp av olika slag på marknaderna i en vidare samhällsorganisatorisk ram. I några uppsatser utvecklade han begreppet förhandlingsekonomi som beteckning för det samspel mellan företag, politiker, administratörer och organiserade intressen vilket präglade många av det norska samhällets marknader och där marknadsmakt ofta hade samband med förhandlingsstyrka och erhölls och upprätthölls via påverkan av politiska och administrativa beslut.[13] Här försköts perspektivet från välfärdsteorins "hur skall politiker och adminstratörer ingripa för att motverka samhällsekonomiskt ineffektiv marknadsmakt", dvs. en närmast teknisk syn på politiska ingripanden, till studiet av hur politiker och administratörer i en förhandlingsekonomi aktivt medverkar till att skapa marknadsmakt för olika intressenter. De norska forskarna följde emellertid inte vid detta tillfälle upp det förhandlingsekonomiska angreppssättet med empiriska studier av enskilda marknader.

Berrefjord, Nielsen & Pedersen (1989) fortsätter diskussionen av begreppet förhandlingsekonomi och ger det därvid en vidare innebörd än den som ligger i att olika intressen försöker påverka och via bl.a. förhandlingar uppnå indirekt marknadsmakt. Förhandlingsekonomin kännetecknas enligt dem av att beslutsprocesserna flyter ihop, så att beslut fattas gemensamt av privata och offentliga aktörer efter förhandlingar dem emellan. "I förhandlingsekonomin fastställs en väsentlig del av löner, priser och vinster genom gemensamt beslutsfattande efter förhandlingar mellan folkvalda organ, förvaltningsorgan och kollektiva eller individuella marknadsaktörer."[14] Staten frånsäger sig på detta sätt suveränitet och på likartat sätt inskränks marknadens autonomi. Marknadsekonomiska och samhällsekonomiska hänsyn och intressen samordnas genom parternas direkta interaktion och gemensamma beslut. Författarna tycker sig i de nordiska ekonomierna se en historisk rörelse från blandekonomi mot förhandlingsekonomi. Därvid definierar de förhandlingsekonomi

13. Se Gudmund Hernes, red., *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Universitetsforlaget, Bergen 1978.
14. Berrefjord m.fl. 1989, s. 21.

som ett samhälle där en väsentlig del av resursallokeringen bestäms via institutionaliserade förhandlingar mellan en rad självständiga beslutscentra i stat, organisationer och företag och där dessa via institutionella ramar och diskursiva processer utvecklar gemensamma problemuppfattningar och integreras i förhandlingsspel vilka möjliggör kompromisser.[15] I motsats till vad som är fallet i den traditionella ekonomiska teorin ses preferenser och institutioner inte som givna, utan som något som påverkas och förändras som ett led i själva förhandlingsprocesserna. Förhandlingsekonomin kännetecknas, enligt författarna, av att flera olika slags rationalitet eller målsättningar (såsom samhällsekonomiska mål, företagsekonomiska mål, fördelningsmål, uppnående av konsensus och ömsesidig förståelse) hanteras samtidigt i förhandlings- och beslutsprocesserna. Av detta följer, menar de, att förhandlingsekonomins utfall inte bör utvärderas bara i en dimension, t.ex. endast i termer av dess konsekvenser för den samhällsekonomiska effektiviteten. Förhandlingsekonomin förändrar enligt dessa författares mening utfallet vad gäller alla eller flera av de ovan nämnda målen och står för ett slags övergripande samhällelig ("social") rationalitet.[16]

De studier inom den svenska maktutredningens ram som redovisas i detta kapitel har fokuserats på förekomsten av, bakgrunden till, storleken på och konsekvenserna av marknadsmakt på olika marknader i den svenska ekonomin.[17] De är således inriktade på att mäta förekomsten av faktisk påverkan av marknadsutfall jämfört med förväntade utfall i en situation utan marknadsmakt. Detta innebär att studierna koncentrerats till att studera marknadsmakt ur ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv. I studierna belyses visserligen bakgrunden till och olika sätt att uppnå och behålla marknadsmakt, men intresset är fokuserat på att man faktiskt lyckas påverka och vad detta kostar samhällsekonomin och konsumenterna. Huruvida de förhandlingsprocesser i vilkas slutände marknadsmakt blivit resultatet också gett andra utfall, såsom påverkan av preferenser, institutioner, konsensus etc. studeras ej. Sådana effekter kan naturligtvis förekomma, men vad forskarna gjort i de aktuella studierna är att mäta de samhällsekonomiska kostnaderna för den marknadsmakt som eventuellt samtidigt har skapats. Existensen av förhandlingsekonomiska relationer av det slag som diskuteras i Berrefjord m.fl. (1989)

15. Berrefjord m.fl. 1989, s. 20.
16. Berrefjord m.fl. 1989, s.10-11, 37-39.
17. Andra studier inom maktutredningens ram belyser direkt interaktionen mellan politiker, företag, förvaltningar och organiserade intressen i samband med olika beslutsprocesser, dvs. studerar förhandlingsekonomin i aktion. Se speciellt Bengt Jacobsson, *Konsten att reagera: Intressen, institutioner och näringspolitik*, Carlssons 1989. Studien "Makt, spel och förhandlingar" analyserar förhandlingar ur ett spelteoretiskt perspektiv och kan delvis ses som en bakgrundsanalys till begreppet förhandlingsekonomi. Se Hans Carlsson, *Makt, spel och förhandlingar*, Maktutredningen 1990 (under utgivn.).

förnekas således inte. Det man gör är att studera deras ekonomiska konsekvenser för medborgarna som konsumenter.

8.4 Marknadsmaktens bestämningsfaktorer – teoretiska föreställningsramar[18]

När fullständig konkurrens råder på en marknad kan företagen på denna marknad inte påverka marknadspriset; det finns ingen marknadsmakt. Detta förklarar varför marknadsmakt ofta definieras genom jämförelser med en situation med fullständig konkurrens. En marknad med fullständig konkurrens kännetecknas av att den omfattar många enskilda företag som inte kan påverka marknadspriset, av att det finns många köpare samt av att det inte finns några hinder för nya företag att ta sig in på och börja konkurrera på marknaden ifråga.

Faktiska marknader omfattar ett visst antal företag som säljer den aktuella varan eller tjänsten. Antalet företag på en marknad betraktas vanligen som den främsta indikatorn på vilken grad av konkurrens som råder. Ofullständig konkurrens kännetecknas av att det bara finns en (monopol) eller ett fåtal (oligopol) säljare på marknaden. Både monopol- och oligopolförhållanden kan väntas innebära att företaget (företagen) kan begränsa utbudet och ta ut ett högre pris än om fullständig konkurrens rått. I oligopolfallet kräver detta att företagen på marknaden *samverkar* (explicit eller implicit; ofta är sådan samverkan förbjuden i lag) om att begränsa utbudet och utnyttja sin potential till marknadsmakt. Detta kan förmodas vara lättare ju färre antalet företag är och det kan också väntas bero av hur företagen storleksmässigt (i termer av marknadsandelar) fördelar sig. T.ex. kan man vänta sig implicita former av samverkan, såsom prisledarskap, på oligopolmarknader som består av ett eller två stora företag och ett antal små företag. Det är detta som ligger bakom att mått på koncentrationsgraden på olika marknader även brukar användas som mått eller indikatorer på hur graden av marknadsmakt varierar mellan marknaderna. Koncentrationsmåtten bör här alltså tolkas som indikatorer på potentiell marknadsmakt, som sannolikheter för att marknadsmakt föreligger och att den varierar på visst sätt mellan marknaderna.

Resultaten från oligopolmodeller visar att marknadsmakten på en oligopolmarknad kommer att vara mindre än marknadsmakten på motsvarande monopolmarknad. Både monopol och oligopol kan väntas resultera i att de sålda kvantiteterna blir mindre och de erlagda priserna högre än vid fullständig konkurrens. Detta medför kostnader för konsumenterna och samhällsekonomin. För det första tvingas de konsumenter som köper varan/tjänsten betala ett högre pris än om fullständig konkurrens rått, vilket innebär *en inkomstöverföring från konsumenterna till*

18. Detta och de följande två avsnitten baseras på Yves Bourdet, "Market Power and Consumer Welfare in an Open Economy", kap. 1 i Bourdet, red. 1990.

företagen. För det andra medför det högre priset att några konsumenter som annars skulle ha köpt varan/tjänsten avstår från att göra det. De lider en välfärdsförlust som inte vägs upp av några vinster för de företag som har marknadsmakt. Detta utgör *en ren samhällsekonomisk effektivitets- och välfärdsförlust*.

Ett utmärkande drag för många nutida varu- och tjänstemarknader är produktdifferentiering. Marknadsformer kännetecknade av produktdifferentiering och många säljare brukar ekonomer benämna monopolistisk konkurrens. Säljarna konkurrerar här visserligen med varandra, men produktdifferentieringen innebär att deras varor/tjänster inte är perfekta substitut för varandra och att företagen därför har viss möjlighet att påverka och kontrollera sina priser. Konsumenterna kan väntas ha en viss *lojalitet* eller märkestrohet, vilket innebär att de när de blir missnöjda med pris eller kvalitet inte omedelbart tillgriper exit utan förblir köptrogna och kanske istället använder sig av voice. Märkestroheten, och därmed säljarnas marknadsmakt, kan förstärkas genom omfattande annonsering.

Ofta är det dock så att denna typ av differentierade varor också kännetecknas av stordriftsfördelar i produktionen, dvs. av att större volymer ger lägre kostnader per enhet, vilket leder till att marknaderna ofta kommer att bestå enbart av ett fåtal säljare. Då är man, även vid produktdifferentiering, tillbaka i oligopolfallet. Men nu kan även strategier vad gäller produktdifferentiering, annonsering etc. utnyttjas i den oligopolistiska konkurrensen och samverkan mellan företagen.

Användandet av det faktiska antalet företag eller säljare på en marknad (koncentrationsmått) som indikatorer på graden av marknadsmakt har under senare år ifrågasatts utifrån teorin om "contestable markets". Denna teori säger att graden av konkurrens på en marknad påverkas av andra faktorer än faktiska antalet företag i nuläget. Speciellt framhåller man betydelsen av sådana kostnader som företaget inte kan återvinna (sunk costs), t.ex. kostnader i form av investeringar i forskning och utveckling, i annonsering osv. Sådana investeringar kan ofta inte fås tillbaka om de existerande företagen läggs ner, men måste göras av nya företag som vill ta sig in på marknaden. Detta ger existerande företag en fördel vad gäller möjligheterna till priskonkurrens och fungerar således som inträdeshinder och kan ge de redan existerande företagen marknadsmakt. Men å andra sidan, på marknader där dylika nerlagda investeringar (sunk costs) inte är omfattande kommer de existerande företagen hela tiden, även om de är få, att vara utsatta för hotet av nytillkommande företag. Deras marknader är "contestable", dvs. lätta att utmana till strid om, vilket kan väntas verka starkt återhållande på utnyttjandet av marknadsmakt. Hotet om nytillträde kan alltså väntas medföra att en marknad fungerar samhällsekonomomiskt effektivt, även om antalet säljare är få. Antalet företag i nuläget behöver kompletteras med mått på antalet potentiella konkurrenter för att ge en rättvisande bild av konkurrenssituationen på den aktuella marknaden.

Då teorin om contestable markets först utvecklades ansågs den ge dödsstöten åt studier av marknadsmakt baserade på koncentrationsgrad och marknadsformer. Efterhand tycks emellertid empiriska studier ha visat att sunk costs är av väsentlig betydelse på de flesta marknader, dvs. att det finns betydande hinder för att potentiella konkurrenter skall utgöra reella hot för existerande företag och därmed verka återhållande på dessas marknadsmakt. Som exempel kan nämnas att marknaden för flygtransporter betraktades som ett ypperligt exempel på en contestable market, men vid närmare studier har det visat sig att även i denna bransch finns det betydande sunk costs som hindrar nya företag att utmana existerande flygbolag.

Ovan har vi visat på två typer av kostnader som marknadsmakt traditionellt ansetts ge upphov till. Men under senare år har forskarna pekat på att marknadsmakt kan väntas vara förknippad med ytterligare kostnader. Ett företag som kan skaffa sig marknadsmakt gör, som visats ovan, en vinst på konsumenternas bekostnad. Detta medför att det kan löna sig för företagen att ägna resurser åt att skaffa sig marknadsmakt. T.ex. kan de söka påverka lagstiftning och andra föreskrifter så att dessa verkar som inträdeshinder, påverka tullsatser och andra handelshinder osv. Sådana aktiviteter (benämnda direkt icke-produktiva aktiviteter, DUP-aktiviteter på engelska) drar resurser som har en samhällsekonomisk alternativkostnad eftersom de skulle kunna ha använts i produktiva aktiviteter i ekonomin. Resursåtgången för DUP-aktiviteter ägnade att skapa marknadsmakt utgör således också en samhällsekonomisk kostnad.

Ytterligare andra kostnader har att göra med att marknadsmakt kan medföra att de berörda företagen får sämre incitament dels att hålla nere sina kostnader, dels att vidareutveckla och förnya sina produkter. Det förra brukar, efter ekonomen Harvey Leibenstein, benämnas X-ineffektivitet och innebär att produktionskostnaderna för varorna blir högre än vad de skulle ha varit under fullständig konkurrens, vilket utgör en samhällsekonomisk kostnad. Det senare brukar benämnas marknadsmaktens dynamiska effektivitetskostnader. Här är det företagens innovationsförmåga som kan påverkas, vilket även det utgör en samhällsekonomisk kostnad och ger lägre konsumentvälfärd. Vad gäller den dynamiska effektiviteten finns det dock alternativa hypoteser. Enligt dessa skulle de höga vinstmarginalerna för företag med marknadsmakt och deras önskan att bibehålla marknadsmakten innebära att just dessa företag har speciella förutsättningar och drivkrafter att finansiera och genomföra forskning och produktutveckling. Huruvida marknadsmakt har dynamiska effektivitetskostnader blir därmed en empirisk fråga och svaret kan förmodligen vara olika för olika marknader.

Sammanfattningsvis ger detta oss fem typer av kostnader för marknadsmakt, varav fyra (välfärdsförluster för de konsumenter som stängs ute p.g.a. de högre priserna, kostnaderna för DUP-aktiviteter, kostnaderna för X-ineffektivitet och de eventuella kostnaderna för dynamisk ineffektivitet) utgör direkta samhällsekonomiska kostnader. Den femte,

nämligen att de konsumenter som fortfarande köper varan tvingas betala ett högre pris, utgör ingen samhällsekonomisk kostnad men innebär en inkomstöverföring från konsumenterna till företag med marknadsmakt.

8.5 Marknadsmakt och internationell integration

Avskaffande eller minskning av handelshinder, ökad internationell handel och integration av marknaderna i olika länder har kännetecknat utvecklingen under efterkrigstiden.[19] Sådana förändringar har också påverkat företagens möjligheter att utöva marknadsmakt. Handelsliberalisering och ökad handel innebär att antalet företag på de inhemska marknaderna, och därmed konkurrensen, ökar. I allmänhet kan man vänta sig att frihandel kommer att leda till att världsmarknadspriser reflekterande fullständig konkurrens kommer att råda på de inhemska marknaderna, med reservation för avvikelser p.g.a. transportkostnader och sökkostnader. Tillgängliga empiriska studier för olika länder bekräftar att ökad importkonkurrens minskar företagens vinstnivåer, dvs. faktiskt begränsar deras marknadsmakt. Till detta kommer att avskaffandet av handelshinder och ökad internationell integration innebär att inte bara den faktiska, utan också den potentiella, konkurrensen ökar. Även i situationer där importandelen är låg, men där inga markanta handelshinder föreligger, kan man räkna med att hotet om ökad import gör att företagen avstår från att utnyttja potentiell marknadsmakt. Existensen av potentiellt konkurrerande utländska företag gör att marknaden upplevs som "contestable", även om importpenetrationen i dagsläget är låg. De empiriska studier som använder sig av faktiska importandelar tenderar därför att underskatta importkonkurrensens återhållande effekt på inhemsk marknadsmakt. Vidare gäller att den ökade handeln kan väntas ha positiva dynamiska effekter, dvs. stimulera till innovationer och produktutveckling.

Har då ökade exportandelar likartade återhållande effekter på inhemska producenters utövande av marknadsmakt? Här kan man urskilja två fall. Om de exporterande företagen inte kan särskilja inhemska och utländska marknader från varandra kan handelsliberalisering och ökad export väntas leda till att företagens tidigare marknadsmakt elimineras. De kan på sina exportmarknader bara ta ut världsmarknadspriset under fullständig konkurrens för varan ifråga och kan, om återimport är möjlig, inte ta ut ett högre pris av inhemska konsumenter. Men om de exporterande företagen kan särskilja den inhemska marknaden från exportmarknaderna behöver ökad export inte innebära att den inhemska marknadsmakten minskar eller försvinner. Många faktorer, t.ex. tullar och andra handelshinder, kontroll över utländska distributörer, skillnader i tekniska normer mellan länderna osv., kan göra det möjligt för exportföretagen att hålla isär de inhemska och de utländska marknaderna för en vara. Resultaten av empiriska studier av effekterna av ökad export på företagens

19. Se också kapitel 10.

inhemska marknadsmakt är inte lika entydiga som resultaten vad gäller ökad import. Ökad export tycks ge en tendens till minskad marknadsmakt, men effekterna förefaller vara mindre än effekterna av ökad import. På likartat sätt gäller att empiriska studier av effekterna av utländska investeringar och multinationella företag inom en bransch på den inhemska marknadsmakten har haft svårt att påvisa påtagliga och entydiga effekter. Även här menar dock forskarna att det är befogat att vänta sig en återhållande effekt på inhemsk marknadsmakt. Bl.a. är det så att utländska investeringar och multinationella företag är vanligast på marknader som kännetecknas av oligopol och produktdifferentiering, dvs. marknader som speciellt kan misstänkas behöva utsättas för ökad konkurrens för att motverka marknadsmakt.

Sammanfattningsvis har handelsliberaliseringen och ekonomiernas internationalisering under efterkrigstiden verkat som en tvångströja på utövandet av marknadsmakt. Detta kan förmodas ha legat bakom att empiriska studier av marknadsmakt varit mindre vanliga under de senaste två decennierna. Speciellt har detta varit fallet vad gäller industriländerna i Västeuropa. Förmodligen har man antagit att internationaliseringen tagit hand om och kontrollerat marknadsmakten. Tre utvecklingstendenser har emellertid gjort att detta idag förefaller mindre självklart.

En första utvecklingstendens är den mot ökad företagskoncentration och mot att även vissa internationella marknader numera närmast kan karaktäriseras som oligopol. Dvs. det finns marknader vilka domineras av ett fåtal företag och där företagens agerande kan resultera i marknadsmakt på världsnivå, dvs. i världsmarknadspriser (och priser på inhemska marknader) som är högre än vad priserna skulle ha varit vid fullständig konkurrens.

En andra utvecklingstendens är den som givits beteckningen nyprotektionism. Sedan mitten av 1970-talet har den tidigare vågen av handelsliberalisering och minskade tullar, uppnådda bl.a. genom internationella förhandlingar inom ramen för GATT, efterföljts av en våg av nya protektionistiska åtgärder i enskilda länder såsom bilaterala "frivilliga" exportbegränsningsavtal, importkvoter, tekniska handelshinder osv. På detta sätt har inhemska marknader, och inhemsk marknadsmakt, på nytt de facto kommit att skyddas. Nyprotektionismen har samband med den tredje utvecklingstendensen, nämligen den att politiska och administrativa organ fått allt större betydelse när det gäller att reglera och påverka marknadernas funktionssätt.

8.6 Marknader, politik och organiserade intressen

Det vi diskuterat ovan är bakgrunden till förekomsten av direkt marknadsmakt. Men marknadsmakt kan också vara indirekt, dvs. uppkomma genom politiska och administrativa beslut som påverkar marknadernas funktionssätt. Parallellt med ekonomiernas internationalisering har den offentliga

sektorn ökat i omfång, både mätt i termer av utgifter och inkomster och i termer av lagar och regleringar av olika slag.[20] Detta gäller även politikens och det offentligas roll när det gäller att ingripa i och påverka marknadernas funktionssätt och förutsättningarna för marknadsmakt. För företag och organiserade producent- och konsumentintressen kan därmed vikten och de potentiella vinsterna av att söka påverka politiker och andra offentliga beslutsfattare ha ökat. Den på så sätt uppkomna interaktionen mellan marknader, politik, förvaltning och organiserade intressen har blivit ett intressant forskningsområde för samhällsforskare från olika discipliner (se ovan om förhandlingsekonomi). Bl.a. har interaktionen inom olika politikområden studerats under beteckningar som "järntrianglar", "policy-nätverk" osv.[21]

Bland ekonomer intresserade av marknadsmakt har interaktionen analyserats i termer av en "politisk" marknad för regleringar av olika slag. Regleringar ses som något som efterfrågas av företagen och dessas intresseorganisationer (t.ex. inom en bransch) eftersom de kan ge företagen ökad kontroll över marknaden och möjlighet att ta ut högre priser eller på annat sätt öka lönsamheten. Regleringarna kan bestå av importhinder, tekniska och andra normer, etablerings- och inträdeshinder, prisregleringar osv. Företagen och dessas intresseorganisationer antas vara villiga att ägna resurser åt att söka erhålla regleringar så länge värdet för dem av ytterligare regleringar överstiger alternativkostnaden för de resurser de ägnar åt DUP-aktiviteter. Politiker och administratörer ses som de som tillhandahåller eller utbjuder önskade regleringar. Deras villighet att göra detta antas på likartat sätt bero av kostnaderna och intäkterna för dem av att införa (öka) de aktuella regleringarna. För politikerna kan t.ex. förväntade intäkter och kostnader i form av röster eller annat stöd från olika grupper spela en roll. T.ex. kan förväntade starka protester från konsumentintressen ha en återhållande effekt på tillhandahållandet av regleringar som ger företagen marknadsmakt. För administratörerna kan intresset av att stärka den egna positionen, eller den egna förvaltningens ställning och resurser, spela in. Slutresultatet i form av faktiska regleringar och marknadsingripanden kan väntas återspegla kostnader och intäkter för aktörerna både på regleringsmarknadens utbuds- och efterfrågesida. Marknadsmakt är här inte längre något som enbart uppkommer via företagens agerande på själva marknaderna, utan också något som uppkommer via deras agerande och interaktion med andra aktörer på "politiska" marknader.

Maktutredningens studie av kanslihusets kontaktnät visar att politikernas och tjänstemännens kontakter både med enskilda företag och med företagens intresseorganisationer har stor omfattning.[22] Av de tillfrågade politikerna och tjänstemännen i kanslihuset uppgav 61 procent att de

20. Se också kapitel 7.
21. Se Olof Petersson, *Maktens nätverk*, Carlssons 1989, s. 20-30. Jfr även kapitel 5 ovan.
22. Se Petersson 1989, kap. 6 och 7.

under året haft kontakt med åtminstone något företag. 8 procent uppgav att de hade kontakt med något storföretag i stort sett varje månad. Bland statsråden och statssekreterarna och bland industridepartementets politiker och tjäntemän hade 70-80 procent varit i kontakt med åtminstone något företag åtminstone någon gång per månad (ca 40-50 procent hade haft kontakt åtminstone någon gång per vecka). De storföretag som oftast förekom i regeringskansliets kontakter var Volvo och Ericsson, följda av Saab-Scania, Asea Brown Boveri och KF. De branscher som oftast stod i kontakt med kanslihuset var, i nu nämnd ordning, verkstadsindustrin, data/elektronik, banker/finansbolag och skogs/pappersindustri. Lägst kontaktfrekvens noterades för parti/detaljhandel och försäkringsbolag. Det är alltså vanligt bland svenska företag, och speciellt bland storföretagen, att ha direkt kontakt med kanslihuset. Men studien visar också på omfattande kontakter mellan näringslivets olika organisationer och politikerna och tjänstemännen i kanslihuset. 54 procent av de tillfrågade politikerna och tjänstemännen hade någon kontakt med näringslivsorganisationer (SAF, Industriförbundet, branschorganisationer osv.) under året och 17 procent hade sådan kontakt i stort sett varje månad. Nätverksstudien visar inte vad dessa kontakter gällde, men det förefaller rimligt att anta att åtminstone en del av dem hade samband med aktuella politiska och administrativa beslut av intresse för de involverade företagen och näringslivsorganisationerna.[23]

Ovan har vi sett att den direkta marknadsmakten kan väntas variera mellan olika marknader beroende på faktorer som antalet företag på marknaden, förekomsten av stordriftsfördelar, produktdifferentiering och sunk costs. Vilka faktorer kan då väntas påverka uppkomsten och omfattningen av indirekt marknadsmakt på olika marknader? Denna fråga kan delas upp i två delfrågor. För det första, varför är vissa företag och branscher mer aktiva när det gäller att söka skydd och regleringar? För det andra, vilka faktorer är det som gör politiker och tjänstemän mer villiga att tillmötesgå vissa näringsgrenar, branscher och intressegrupper?

För företagens del kan kostnaden för att organisera sig för att söka påverka och erhålla indirekt marknadsmakt väntas variera med antalet företag på marknaden. Annat lika, skulle man vänta sig att i större utsträckning finna indirekt marknadsmakt i koncentrerade branscher. Då företagen är få är det också lättare att se till att inte några är fripassagerare utan att alla företagen är med och betalar kostnaderna för DUP-aktiviteterna. Men det finns undantag från regeln. Erfarenhetsmässigt vet vi att det även finns branscher med ett stort antal producenter som lyckats skapa starka kollektiva intresseorganisationer. Jordbrukssektorn är det mest påtagliga exemplet.

En annan faktor som antagits påverka företagens efterfrågan på ingripanden och regleringar är sysselsättningsstrukturen i den berörda

23. Se Ingrid Carlberg, *Svenska företag som politiska påtryckare*. Maktutredningen 1989. Jfr även kapitel 2 ovan.

branschen. Om företagen har många anställda, och t.ex. lågutbildade anställda som skulle ha svårt att finna nya arbeten vid en nedläggning p.g.a. ökad konkurrens, kan detta väntas innebära att företagens försök till påverkan aktivt stöds även av de anställda och dessas intresseorganisationer. Detta kan väntas förstärkas under perioder då det allmänna efterfrågeläget i ekonomin är problematiskt, såsom i lågkonjunkturlägen, eftersom de alternativa sysselsättningsmöjligheterna då är än mer begränsade. Vidare kan konsumenternas priskänslighet väntas ha betydelse. Bara om efterfrågan på den aktuella varan/tjänsten inte är speciellt priskänslig, kan företagen väntas söka erhålla marknadsmakt eftersom det är först då de har påtagliga vinster att göra. Även graden av (potentiell) importkonkurrens kan väntas spela in. Ju större denna är, desto mer lönsamt kan det väntas vara för de inhemska producenterna att få igenom åtgärder som försvårar för och stänger ute utländska producenter.

Vilka faktorer kan då väntas påverka politikernas och tjänstemännens benägenhet att tillhandahålla regleringar? Teorin om politiska marknader har främst utvecklats av forskare i länder med större inslag av personval än i Sverige och vad gäller politikerna har man utgått från att de önskar bli omvalda och antagit att benägenheten att tillhandahålla regleringar därför påverkas av hur de aktuella åtgärderna kan väntas påverka politikerns sannolikhet för omval. I Sverige spelar konkurrens mellan partier om väljarnas gunst större roll och partierna är starkare knutna till vissa organiserade intressen än till andra. Men även i denna miljö kan samma slags faktorer förmodas spela en roll. Politikerna i de olika partierna måste väga eventuella negativa reaktioner från konsumenternas sida mot positiva reaktioner från de berörda företagen och dessas anställda och intresseorganisationer. I allmänhet har man utgått från att förlusterna för den enskilde konsumenten är relativt små och diffusa och konsumentintressena svagt organiserade. Det avgörande blir då de politiska förluster som de berörda företagen och dessas anställda och intresseorganisationer kan orsaka partierna. Här kan styrkan hos intresseorganisationerna samt antalet anställda i branschen väntas vara av betydelse. Men utfallet kan också väntas bero av hur kritiska eventuella röstförluster är.

Många regleringar formuleras, genomförs och övervakas i praktiken av tjänstemän. Man har antagit att dessa, jämfört med politiker, har lägre kostnader för att tillhandahålla regleringar eftersom de inte på samma sätt behöver stå till svars inför konsumenter/väljare. Ofta är också tjänstemännens myndighet/avdelning knuten till en viss sektor/bransch och tjänstemännen tenderar därmed att bli inkluderade i "järntrianglar" eller "policy-nätverk" vilka gemensamt söker främja branschens och sektorns intressen. Tjänstemännen kan därmed bli mer benägna än politikerna att främja specifika sektors- eller branschintressen och att försumma allmänintresset av marknader utan marknadsmakt. Men det finns också myndigheter och tjänstemän som är speciellt tillsatta för att bevaka konsumentintressen och allmänintresset, nämligen de som är ansvariga

för implementeringen av den offentliga konsumentpolitiken och konkurrenspolitiken.

Ytterligare faktorer som antagits påverka politikernas benägenhet att tillhandahålla regleringar är ekonomiska kriser av olika slag, såsom låg tillväxt, stora betalningsbalansunderskott, strukturproblem i speciella branscher osv. Nyprotektionismen sedan mitten av 1970-talet är en tänkbar illustration av detta.

Den ovan beskrivna teoriansatsen för att analysera interaktionen mellan marknader, politik och organiserade intressen har använts som utgångspunkt för empiriska studier i den internationella forskningen under senare år. Dessa har varit av två slag. För det första har det gjorts ingående studier av faktiska interaktionsmönster på specifika marknader, ofta starkt reglerade sådana såsom de för jordbruksvaror. För det andra har teorierna testats mot tvärsnittsdata om graden av handelshinder på olika marknader. Därvid har följande empiriska regelbundenheter framkommit. Branscher med få företag och många anställda åtnjuter relativt sett högt handelsskydd liksom låglöneindustrier och importkonkurrerande industrier. Vidare är konsumentvaruindustrier mer skyddade än marknader för insatsvaror och investeringsvaror, vilket kan återspegla att köparna av konsumentvaror är många och mindre väl organiserade. Slutligen har det visat sig att industrier som åtnjöt högt tullskydd före tullsänkningarna i GATT-förhandlingarna numera åtnjuter högt skydd med hjälp av andra typer av handelshinder. I stort tycks dessa empiriska resultat stödja de hypoteser som utvecklats från de ovan beskrivna teorierna om interaktionen mellan företag, intresseorganisationer, politiker och tjänstemän på politiska marknader för regleringar.

8.7 Marknadsmakt och konsumentvälfärd i Sverige

Som påpekats ovan har vi inte studerat marknadsmakten på alla marknader i den svenska ekonomin utan valt ut några marknader som på olika sätt illustrerar förekomsten av direkt och indirekt marknadsmakt i ett samhälle som Sverige med stor utrikeshandel, stora inhemska företag inom vissa branscher och starka intresseorganisationer. Vägledande vid urvalet har varit följande överväganden. För det första har vi valt att följa upp frågan om koncentration och marknadsmakt via tvärsnittsstudier av hela den svenska industrisektorn. Hur har koncentrationsgraden utvecklats och föreligger det ett samband mellan koncentration och marknadsmakt? Ett sådant samband kan förväntas både enligt de ovan beskrivna teorierna om direkt marknadsmakt och om indirekt marknadsmakt.

Ovan har vi också beskrivit hur marknadsmakt idag kan återfinnas även på internationella marknader antingen genom att världsmarknaden för varan domineras av ett fåtal företag och/eller genom att inhemska regleringar och handelshinder skapar marknadsmakt på inhemska marknader. För att belysa hur denna typ av marknader fungerar har vi för det

andra valt ut och studerat tre internationella marknader, nämligen marknaderna för hushållskapitalvaror (vitvaror), bilar och läkemedel. Detta är också branscher med stora svenska företag. För det tredje har vi valt att studera tre marknader som domineras av starka offentliga regleringar vilka påverkar marknadsförhållanden och priser, nämligen marknaderna för jordbruksvaror, textilvaror och inhemska flygtransporter. Detta ger oss möjlighet att belysa indirekt marknadsmakt och interaktionen mellan företag, politiker, tjänstemän och intresseorganisationer. Mot bakgrund av maktutredningens direktiv har en princip bakom vårt urval av marknader också varit att få med varor som väger relativt tungt i de svenska medborgarnas budget, dvs. som är av stor betydelse för deras levnadsvillkor. En familj bestående av 2 vuxna och två barn lade 1985 24 procent av sin budget på mat, 8 procent av sin budget på kläder och skor, knappt 1 procent av sin budget på vitvaror och 3 procent av sin budget på inköp av bil.[24] Marknadsmakt på dessa marknader kan därmed väntas orsaka svenska konsumenter väsentliga välfärdsförluster.

Som nämnts ingår i maktutredningens uppdrag att analysera medborgarnas möjligheter att, individuellt eller i grupp, påverka sina levnadsvillkor. Vad gäller marknadsmakt erbjuder konkurrenspolitik en sådan möjlighet. För det fjärde har vi därför studerat dels hur den svenska konkurrenspolitiken utövats i praktiken, dels vilka avvägningar som gjorts mellan konkurrenspolitik och statisk och dynamisk effektivitet (industri- och strukturpolitik) i Sverige. Resultaten av våra studier på dessa fyra områden sammanfattas nedan.

8.7.1 Koncentration, vinster och marknadsmakt inom svensk industri[25]

Koncentrationen inom svensk industri år 1963 undersöktes ingående av koncentrationsutredningen. Mellan 1965 och 1978 ökade den genomsnittliga koncentrationsgraden i industrin (på 4-siffernivå), mätt som de fyra största inhemska företagens andel av den totala försäljningen på den inhemska marknaden, från 0,50 till 0,58.[26] År 1965 låg den lägsta branschkoncentrationen enligt detta mått på 0,05, 1978 hade den ökat till 0,12. Innebar den ökade koncentrationen också att de svenska företagens marknadsmakt, och därmed välfärdsförlusterna för svenska konsumenter av industrivaror, hade ökat? Svaret beror på hur det empiriska sambandet mellan koncentration och marknadsmakt ser ut, något som vi sökt få belyst genom olika tvärsnittsstudier av svensk industri.

Studierna tar sin utgångspunkt i Bains traditionella structure-conduct-performance modell med dess antagande om att det finns ett samband

24. *Hushållens utgifter 1985*, SCB, Stockholm 1987.
25. Detta avsnitt baseras på Nils Olov Stålhammar, "Concentration, Prices and Profitability in Swedish Manufacturing Industry" (1990a) och Nils Olov Stålhammar, "Collusion and Concentration in Swedish Manufacturing Industry" (1990b) i Bourdet, red. 1990.
26. Data över detta koncentrationsmått redovisas i ett appendix till Stålhammar 1990a för 71 industribranscher på 4-siffernivå och för åren 1965, 1975 och 1978.

mellan en marknads struktur (mätt t.ex. med koncentrationsmåttet ovan) och marknadens faktiska uppförande i termer av påverkan och kontroll av priser. Högre koncentration antas vara förknippad med högre priser och vinster. Slutsatsen av tidigare empirisk forskning om främst USA, men också om andra länder i Västeuropa, är att ökad koncentration har en viss, om än inte speciellt stark, positiv effekt på lönsamheten. Våra skattningar, vilka baseras på tvärsnittsdata över 66 industribranscher (på 4-siffernivå) i slutet av 1970-talet, ger ett liknande resultat för Sverige.[27] De tyder på att högre koncentration i en bransch i slutet av 1970-talet, annat givet, var förknippad med en högre vinstnivå.[28] Amerikanska studier har visat att en del av företagens marknadsmakt i koncentrerade branscher kan överföras till de anställda i dessa företag i form av högre löner än i mindre koncentrerade branscher. Att detta skulle vara fallet även i Sverige finner dock inget empiriskt stöd. Den enhetliga fackföreningsrörelsen och den solidariska lönepolitiken kan förmodas motverka uppkomsten av sådana löneskillnader.

I vår diskussion ovan av marknadsmakt och internationell integration hävdades att importkonkurrens fungerar som en tvångströja på inhemsk marknadsmakt och att detta bekräftats av empiriska studier. I våra skattningar visade sig emellertid ett mått på importkonkurrens, andelen import av den totala försäljningen på marknaden, inte ha någon statistiskt signifikant effekt på vinstnivån. Detta behöver dock inte innebära att importkonkurrens inte har någon väsentlig återhållande effekt på marknadsmakt på svenska industrivarumarknader utan kan också, som diskuterats ovan, tolkas som att det inte är faktiska importandelar utan snarare potentiell importkonkurrens (som vi inte har något bra mått på) som är det väsentliga. Vi får strax anledning att återkomma till utrikeshandelns konkurrensfrämjande roll.

Sambandet mellan koncentration och marknadsmakt kan också studeras på ett mer indirekt sätt, nämligen via studier av sambanden mellan koncentrationsgrad och prisbildning. Marknadsmakt innebär att före-

27. Studier av det empiriska sambandet mellan vinster och koncentration kom under 1970-talet att kritiseras för att de (felaktigt) tolkat detta samband i kausala termer, dvs. i termer av effekter av variationer i koncentrationsgrad på vinstnivåer. Sambandet kunde, hävdades det, även tänkas gå i motsatt riktning (se Bourdet 1990, kap. 1). Hög lönsamhet kunde vara ett tecken på ett effektivt företag som därför förmådde tillskansa sig stora marknadsandelar, vilket ökade koncentrationsgraden. De här redovisade resultaten för den svenska industrin har erhållits genom att skatta sambandet mellan vinstnivå och koncentration som del av ett simultant ekvationssystem där hänsyn tagits även till det eventuella sambandet mellan koncentration och lönsamhet/effektivitet. Det skattade sambandet mellan vinstnivå och koncentration skall alltså i princip vara korrigerat och ge en korrekt bild av det strukturella sambandet mellan vinstnivå och koncentration.

28. Två vinstekvationer skattades, den ena baserad på pris-kostnadsmarginalen i branschen, den andra på avkastningen på totalt kapital. Den förra ekvationen hade jämförelsevis lågt förklaringsvärde och koncentrationsvariabeln hade ingen statistiskt signifikant effekt på vinstnivån. Den senare ekvationen hade ett högre förklaringsvärde och koncentrationsvariabeln hade en statistiskt signifikant positiv effekt på kapitalavkastningen.

tagen har viss kontroll över priserna. Högre koncentration förmodas, annat lika, vara förknippad med högre priser (högre vinster). Detta ger hypotesen att en *ökning* av koncentrationen kan väntas leda till en ökning av vinstnivån, *om* ökad koncentration faktiskt också innebär att företagen får och utnyttjar ökad marknadsmakt. Vidare kan marknadsmakt enligt teorin om "administrerade" priser väntas ge relativt trögrörliga priser, dvs. priser som inte fullt ut och omedelbart anpassas vid t.ex. efterfrågeförändringar. Detta ger hypotesen att mer koncentrerade marknader har trögrörligare priser. Båda dessa hypoteser om samband mellan koncentration och prisbildning (och därmed indirekt om samband mellan koncentration och marknadsmakt) har undersökts för den svenska industrin.

Det visar sig därvid att den första hypotesen inte finner något empiriskt stöd. Prisförändringarna i olika industribranscher under perioden 1965-1978 verkar inte ha samband med förändringarna i koncentrationsgrad. Den ökade koncentrationen under perioden tycks med andra ord inte ha resulterat i ökad marknadsmakt. Den andra hypotesen har testats på årliga prisdata för 71 industribranscher för perioden 1975-1982. Perioden har delats in i tre underperioder, två recessionsperioder 1975-1978 och 1980-1982 samt en expansionsperiod 1978-1980. De gjorda skattningarna ger visst stöd åt teorin om administrerade priser såtillvida att priserna i mer koncentrerade branscher tycks anpassa sig med en viss tidsfördröjning jämfört med priserna i övriga branscher. En möjlig förklaring till detta *kan* vara att koncentrationen är förknippad med marknadsmakt, men även andra förklaringar är tänkbara. Sammanfattningsvis tyder de empiriska resultaten från de hittills refererade studierna inte på några starka samband mellan koncentration och prisbildning inom den svenska industrin och därmed indirekt på att högre (ökad) koncentration inom svenska industribranscher inte nödvändigtvis resulterar i större (ökad) marknadsmakt för företagen.

Sambandet mellan koncentration och marknadsmakt har granskats ytterligare i en empirisk studie baserad på data om de enskilda företagen i olika industribranscher för åren 1965 och 1985.[29] Även enligt dessa data förelåg det ett statistiskt signifikant positivt samband mellan lönsamhet och säljarkoncentration.[30] Men mer intressant är att dessa data gör det möjligt att undersöka karaktären på detta samband mer ingående. Utifrån en teoretisk modell över företagsbeteende under olika konkurrensförutsättningar kan man nämligen empiriskt skatta mått på graden av implicit

29. För 1985 har av sekretess-skäl data över enskilda företag inte kunnat erhållas utan de data som ligger till grund för studien är grupperade och omfattar vardera minst tre företag. Dessa grupperade data har med hjälp av vissa antaganden disaggregerats till "företags"-nivå. Se Stålhammar 1990b.
30. Företagsdata möjliggjorde här att utnyttja ett mer tillfredsställande mått på koncentrationen inom branschen, det s.k. Herfindahlsindexet. Samtidigt var dock det skattade sambandet förenklat jämfört med det samband som skattats för perioden 1965-1978 och det har heller inte skattats med hjälp av simultan ekvationsteknik.

företagssamverkan inom branschen.[31] Sådana mått har skattats för olika industribranscher 1965 respektive 1985. Samverkansmåttet kan variera mellan 0 och 1, där 0 innebär att företagen agerar helt oberoende av varandra och 1 innebär fullständig samverkan mellan företagen dvs. att de gemensamt uppträder som om de vore ett monopol. Ett första resultat är att graden av implicit företagssamverkan är förhållandevis låg inom de flesta svenska industribranscher. För 1965 låg medelvärdet på 0,040 och det högsta värdet på 0,125. 1985 hade medelvärdet minskat något, till 0,036, under det att det högsta värdet stigit till 0,154. Detta kan tolkas som att svenska industriföretag i allmänhet konkurrerar ganska oberoende av varandra. Skattningarna tydde också på att högre importandelar på den inhemska marknaden både 1965 och 1985 var förknippade med lägre lönsamhet, dvs. import minskade marknadsmakten. Detta gällde dock inte för de största företagen. Även export tycktes 1965 minska lönsamheten under det att detta 1985 bara föreföll gälla för de största företagen inom respektive bransch.

Frågan om koncentrationens betydelse och utrikeshandelns konkurrenseffekter får ytterligare en intressant belysning när bestämningsfaktorerna bakom variationerna i implicit företagssamverkan mellan branscherna undersöks. Den skattade graden av implicit företagssamverkan har därvid relaterats dels till koncentrationsgrad, dels till importandel på den inhemska marknaden och exportandel av företagens totala försäljning. Det visar sig att ökad säljarkoncentration både 1965 och 1985 var förknippad med en högre grad av företagssamverkan medan handelsvariablerna, importen såväl som exporten, var förknippade med en lägre grad av samverkan. Dessutom tycktes handelsvariablerna, speciellt exportandelen, väga tyngre vad gäller att förklara variationerna i implicit företagssamverkan på den inhemska svenska marknaden än vad koncentrationsgraden gjorde. Slutsatsen skulle vara att ökad koncentration kan väntas ge ökad implicit företagssamverkan och ökad marknadsmakt men att detta kraftfullt kan motverkas av ökad internationalisering och världsmarknadskonkurrens för svenska producenter.

Sedan mitten av 1960-talet har säljarkoncentrationen på svenska industrivarumarknader ökat. Våra studier visar att högre koncentration är förknippad med högre vinster och högre grad av implicit företagssamverkan. Högre (ökad) koncentration kan alltså, annat givet, väntas ge företagen större marknadsmakt. Men annat är, eller behöver inte vara, givet och oförändrat. Mellan 1965 och 1985 ökade den genomsnittliga importandelen på svenska industrivarumarknader från 39 procent till 44 procent och den genomsnittliga exportandelen i industriföretagens försäljning från 37 procent till 47 procent. Våra studier visar att detta ökar konkurrensen och minskar både vinstmarginaler och graden av implicit samverkan mellan industriföretagen. Sämre konkurrens p.g.a. ökad koncentration har således kraftfullt motverkats av ökad internationalisering.

31. För en ingående beskrivning och diskussion av modellen se Stålhammar 1990b.

Sammantaget behöver därför inte de svenska industriföretagens marknadsmakt på inhemska marknader ha ökat sedan mitten av 1960-talet. Men även om detta gäller i allmänhet kan det finnas branscher där säljarkoncentrationen är hög och där de negativa konkurrenseffekterna av detta av olika skäl (transportkostnader, offentliga regleringar) inte motverkas av utrikeshandel. Våra resultat tyder på att det effektivaste sättet att öka konkurrensen på sådana marknader är att, i de fall då det går, öppna dem för ökad internationell konkurrens (både på import- och exportsidan) snarare än att direkt söka påverka den koncentrerade företagsstrukturen och företagsbeteendet via konkurrenspolitik. Samtidigt är det dock idag så att starkt internationaliserade marknader inte utgör någon fullständig garant för frånvaro av marknadsmakt. Detta illustreras av våra studier av marknaderna för vitvaror, bilar och läkemedel.

8.7.2 Multinationell konkurrens och marknadsmakt[32]

De tre branscher vi valt ut för att belysa multinationell konkurrens och marknadsmakt kan alla (idag) karaktäriseras som internationella oligopolmarknader med stark internationell konkurrens. På alla tre marknaderna finns också (ett eller flera) stora svenska företag med som aktörer. Två av branscherna, de för vitvaror och bilar, utgör exempel på marknader med "mogna" produkter, där marknadernas tillväxt inte är så hög, där produktdifferentiering är ett viktigt konkurrensmedel och där det finns betydande stordriftsfördelar i produktionen. Läkemedelsbranschen ser delvis annorlunda ut. Där är forskning och produktinnovation väsentliga konkurrensmedel och via patent kan företagen tidvis ha en monopolliknande ställning vad gäller försäljningen av en viss produkt. Utmärkande är vidare att den inhemska institutionella strukturen på efterfrågesidan kan spela en väsentlig roll. I Sverige kännetecknas t.ex. stora delar av läkemedelsmarknadens efterfrågesida av monopson (en köpare) och av mycket låg priskänslighet. Även om företagen i dessa tre branscher befinner sig i påtaglig internationell konkurrens kan de ha marknadsmakt på den svenska marknaden via eget agerande på marknaden (direkt marknadsmakt) och/eller via (påverkan av) utformningen av offentlig politik, offentliga regleringar och institutionell struktur (indirekt marknadsmakt). Vi skall börja med att illustrera detta med hjälp av vitvarubranschen.

Före 1970-talet karaktäriserades vitvarubranschen i allt väsentligt av inhemsk konkurrens och de inhemska marknaderna dominerades av inhemska företag. Inträdeshindren i form av etablerade varumärken och kontroll över distributionsledet var höga. Handeln i vitvaror mellan olika länder var begränsad och få företag hade etablerat produktionsenheter i utlandet. Under loppet av 15 år skulle detta komma att förändras drama-

32. Detta avsnitt baseras på Örjan Sölvell, "Market Power and Consumer Welfare in the White Goods Industry", Yves Bourdet, "Competition and Prices in the Swedish Passenger Car Market" och Bengt Jönsson, "Market Power and Consumer Welfare in the Swedish Pharmaceutical Market" i Bourdet, red. 1990.

tiskt. Idag är de nationella marknaderna inte längre i huvudsak oberoende av varandra utan det finns starka samband mellan konkurrensen på vitvarumarknaden i ett visst land och konkurrensen på andra nationella vitvarumarknader. Konkurrensen har blivit internationell.

Internationalisering och ökad koncentration har följts åt. Genom företagsuppköp och rationalisering av produktionsstrukturen så att produktionen av en viss vitvaruprodukt (viss komponent) koncentrerats till en viss produktionsenhet har stordriftsfördelar i produktionen kunnat utnyttjas och kostnaderna kunnat sänkas. För de ledande företagen inom denna mogna bransch har en mycket viktig del av konkurrensen handlat om att kunna uppnå låga produktionskostnader per enhet. På detta sätt har vitvarubranschen vad gäller produktionen omvandlats till en bransch dominerad av ett fåtal mycket stora multinationella företag, däribland svenska Electrolux. I Europa var marknadsandelen för de fyra största företagen i mitten av 1980-talet 60 procent för diskmaskiner, 54 procent för kylskåp, 42 procent för torktumlare och 40 procent för frysar. I USA hade de fyra största företagen 60-70 procent av marknaden och i Japan dominerades marknaden av sex inhemska företag med tillsammans 90-95 procent av försäljningen.

En annan viktig strategi har varit produktdifferentiering och produktutveckling. Genom produktdifferentiering har konsumenternas preferenser på olika nationella marknader och inom olika segment av de nationella marknaderna kunnat tillfredsställas och efterfrågans priskänslighet kunnat hållas nere. Genom produktutveckling har produkternas egenskaper förändrats så att utbytesköpen kunnat hållas uppe. Denna strategi återspeglar delvis att vitvarubranschen vad gäller efterfrågesidan ännu inte är homogen och integrerad. Skillnader i tekniska normer, skilda tekniska traditioner vad gäller vissa varor (främsta exemplen är spisar och tvättmaskiner där skilda tekniska lösningar kommit att dominera på olika marknader) och förekomsten av väletablerade nationella märken med vissa egenskaper i konsumenternas ögon har gjort att det lönat sig för företagen att produktdifferentiera och förse produkterna med skilda nationella "skal" och att även fortsättningsvis tillhandahålla flera olika "nationella" skal (märken) för att på så sätt utnyttja etablerade köpvanor och skillnader i priskänslighet mellan olika konsumentgrupper. Efterfrågesidans differentiering gör att det fortfarande, trots branschens internationalisering, är motiverat att tala om skilda nationella marknader inom vitvaruområdet.

Av vår beskrivning av vitvarubranschen framgår att en utvärdering av denna marknad ur synvinkeln svensk konsumentvälfärd måste ta hänsyn till såväl den internationella konkurrenssituationen som den inhemska marknadsstrukturen. Det har framgått att Electrolux är ett internationellt sett mycket konkurrenskraftigt och effektivt företag som parallellt med andra stora företag omstrukturerat branschen, hållit nere produktionskostnaderna och vidareutvecklat produkterna. Men den nationella marknadsstrukturen är sådan att detta inte fullt ut kommit de svenska konsu-

menterna till fromma. Trots den ökade internationella konkurrensen har Electrolux utvecklat och behållit sin dominans på den svenska marknaden. Sålunda svarar Electrolux för ca 70 procent av försäljningen på den svenska vitvarumarknaden, dvs. koncentrationen är mycket hög. Förklaringarna till detta torde vara flera. För det första verkar det vara så att de internationella företagen hittills undvikit att gå in och konkurrera alltför hårt på varandras inhemska marknader utan hellre i första hand satsat på marknader utan starka inhemska producenter. T.ex. är det först under senare år som Electrolux självt gett sig in på den italienska och den amerikanska marknaden. För det andra har Electrolux stark kontroll över det inhemska distributionsledet och det finns inte starka oberoende distributörer av det slag som hållit uppe konkurrensen inom distributionsledet i t.ex. England och USA eller konkurrens även i distributionsledet mellan flera stora inhemska producenter som i Japan. Kontrollen över distributionsledet innebär ett betydande inträdeshinder för potentiella konkurrenter. För det tredje verkar märkestroheten och kvalitetsuppfattningarna hos de svenska konsumenterna ha kunnat upprätthållas vilket medför att deras priskänslighet är relativt låg och därmed hotet om exit till andra företags produkter begränsat. Sammantaget innebär detta att det finns och utövas viss marknadsmakt på den svenska vitvarumarknaden, dvs. svenska konsumenter betalar högre priser än vad konsumenterna på vissa andra inhemska marknader där det råder mer konkurrens gör. Som vitvarukonsumenter gör de svenska medborgarna således vissa välfärdsförluster, men en del av dessa utgör överföringar som bidrar till att finansiera ett svenskt storföretags fortsatta investeringar i produktionsteknik, produktinnovationer och internationell marknadsposition.

Bilindustrin har många drag som påminner om vitvarubranschen. Även här rör det sig om en internationaliserad bransch med mogna produkter och påtagliga stordriftsfördelar i produktionen och där branschen domineras av ett fåtal stora internationella företag. Även på bilmarknaden är produktdifferentiering, köptrohet och märkesimage väsentliga konkurrensmedel. Trots bilindustrins fortgående internationalisering råder fortfarande systematiska prisskillnader mellan olika nationella marknader, något som gör att det även vad gäller bilmarknaden är befogat att tala om olika nationella marknader och att analysera företagsbeteende, marknadsmakt och konsumentvälfärd på var och en av dessa.

Tre drag i marknadsstrukturen kan väntas vara bestämmande för konkurrenssituationen och företagsbeteendet på den svenska bilmarknaden, nämligen efterfrågans karaktär och utveckling över tiden, graden av marknadskoncentration och internationell konkurrens samt olika former av inträdeshinder som försvårar för nya konkurrenter att ta sig in på marknaden.

Efterfrågan på bilar har i genomsnitt ökat långsammare i Sverige än i övriga västeuropeiska länder de senaste två decennierna, men sedan början av 1980-talet har den svenska efterfrågetillväxten varit relativt stark. Samtidigt har nybilsefterfrågans sammansättning förskjutits från

småbilar (vikt under 1000 kg) i riktning mot mellanstora och stora (vikt över 1200 kg) bilar. Andelen stora bilar har ökat från 44 procent 1974-1975 till 52 procent 1987-1988 och är därmed högre än i andra västeuropeiska bilproducerande länder. Förmodligen återspeglar denna skillnad att företags- och tjänstebilar utgör en större andel av nyefterfrågan i Sverige vilket i sin tur förklaras av den svenska skattebehandlingen av sådana bilar. Priskänsligheten på den svenska bilmarknaden är högre för småbilar än för bilar i mellanklassen och påfallande låg för stora bilar. En producent som höjer sitt pris relativt andra inom småbilssegmentet riskerar med andra ord att förlora kunder genom exit i större omfattning än en producent av stora bilar som genomför motsvarande prishöjning.

Branschkoncentrationen inom den svenska bilindustrin är hög, eftersom det bara finns två producenter, Volvo och Saab. Men *marknadskoncentrationen* är betydligt lägre på grund av den utländska konkurrensen. De fyra största företagen svarar dock fortfarande för ca 55 procent av den svenska marknaden. Men denna koncentrationsgrad är lägre än vad den är i andra västeuropeiska länder med egna bilproducenter. 1983 svarade de fyra största företagen för 80 procent av marknaden i Frankrike, 79 procent i Italien, 69 procent i Västtyskland och 68 procent i England. Koncentrationsgraden i Sverige är å andra sidan högre än i t.ex. Holland och Belgien, länder som inte har någon egen bilindustri. Samma fem företag (Volvo, Saab, Opel, Ford och Volkswagen) har dominerat den svenska bilmarknaden i tre decennier, vilket utgör ett tecken på att konkurrenssituationen varit mycket trögrörlig. De fem företagens marknadsandel minskade med enbart ca 10 procentenheter (från ca 80 till ca 70 procent) från början av 1960-talet till mitten av 1980-talet trots den omfattande handelsliberaliseringen under denna period. Saab och Volvo bibehöll sin marknadsandel på ungefär oförändrad nivå (ca 40 procent) ända fram till mitten av 1980-talet. Därefter sjönk den snabbt till 35-procentsnivån. Det var ökad importkonkurrens från japanska producenter som ledde till minskad marknadskoncentration.

Hög marknadskoncentration förklaras ofta av förekomsten av inträdeshinder av olika slag. Dessa hindrar eller försvårar för nya konkurrenter att ta sig in på marknaden och öppnar därmed för marknadsmakt och högre priser för redan etablerade företag. På den internationella bilmarknaden är det länge sedan existerande producenter utmanades av någon nykomling. För konkurrenssituationen på den svenska bilmarknaden är det alltså inträdeshinder gentemot redan existerande utländska producenter som är av betydelse.

En första viktig form av inträdeshinder mot utländsk konkurrens utgör tullar och andra former av handelshinder. För import från EG och EFTA till Sverige är tullarna avskaffade, gentemot övriga länder finns det en importtull på 6,2 procent av importpriset. Detta kan jämföras med en något högre importtull, 10 procent, i andra bilproducerande länder i Västeuropa. Dessa länder begränsar också importen med hjälp av olika former av kvantitativa restriktioner, under det att sådana restriktioner inte

aktualiserats som inträdeshinder i Sverige förrän våren 1988. Frånvaron av kvantitativa restriktioner förklarar den japanska importens snabba ökning sedan mitten av 1980-talet, vilken i sin tur ledde till överläggningar med Japan om "frivilliga" exportbegränsningar under våren 1988. Vad gäller tullar och kvantitativa restriktioner är alltså den svenska bilmarknaden mindre skyddad än den inhemska marknaden i andra bilproducerande länder. Samtidigt finns det dock andra former av handelshinder som är högre i Sverige än i de andra länderna, såsom regler om typgodkännande och tekniska normer som ställer högre krav än t.ex. EG:s motsvarande normer. Skillnaderna i tekniska normer medför att producenter som vill exportera till Sverige tvingas anpassa sina bilar. Kostnaderna för att göra detta fungerar som ett inträdeshinder, speciellt för företag som bara kan räkna med små marknadsandelar på den svenska bilmarknaden.

På den svenska bilmarknaden utgör, liksom på vitvarumarknaden, produktdifferentiering och märkestrohet viktiga inträdeshinder. De medför att nya konkurrenter måste bära stora investeringskostnader för annonsering, gradvis informationsuppbyggnad om kvalitet etc. för att kunna ta sig in på den svenska marknaden, investeringar som redan gjorts av de etablerade företagen och för dessa utgör "sunk costs". Till detta kommer kostnaderna för nya företag att bygga upp ett distributions- och servicenät, vilka också de till stor del utgör sunk costs för redan etablerade företag. Alternativet är att använda sig av redan existerande distributörer som säljer flera olika märken eller att samarbeta om distribution och service med de inhemska producenterna. Detta minskar kostnaderna för att få marknadstillträde men innebär förmodligen samtidigt att försäljningstillväxten och konkurrenseffekten av det tillkommande bilmärket blir begränsade.

De ovan beskrivna egenskaperna hos marknadsstrukturen kan väntas påverka företagsbeteendet på bilmarknaden. Av speciellt intresse är därvid hur prissättningen går till. Få företag, differentierade produkter, märkestrohet och andra inträdeshinder innebär att företagen dels har ett visst utrymme att själva välja och kontrollera sina priser, dels att företagen (implicit) kan väntas samordna sin prispolitik. Studier har visat att den vanligaste formen av sådan samordning på bilmarknaden är någon form av prisledarskap. Det innebär att ledaren på den aktuella marknaden är den som introducerar en prisförändring på sina produkter och att konkurrenterna med viss tidsfördröjning genomför prisändringar i ungefär samma storleksordning. På den svenska bilmarknaden är det Volvo och Saab som i första hand fungerat som prisledare. Detta gäller speciellt inom delmarknaden för stora bilar. För medelstora bilar och småbilar är det importföretagen, sannolikt de tyska, som fungerat som prisledare även om prisförändringar först aktualiserats av de svenska företagen. De tyska producenternas prisledarskap tycks dock under senare år ha utmanats av de japanska producenterna vilka börjat föra en egen, mer självständig prispolitik. Förekomsten av prisledarskap innebär att priserna på

olika nationella marknader för samma bil kan skilja sig åt. Det kan därmed också bara bli bestående om handel utanför de officiella, etablerade distributionsnäten försvåras eller förhindras, dvs. nationella konsumenter inte tillåts exit till inköp på andra nationella marknader med lägre priser. Sådana handelshinder finns de facto ofta på bilmarknaden, kanske just som ett resultat av DUP-aktiviteter från bilindustrin.

Studier visar att priserna på jämförbara bilar (efter korrigering för skatteskillnader) inom Europa (där tullarna på bilar är avskaffade) varierar mycket mellan olika länder. De svenska priserna har varit högre än i EG-länderna under hela 1970- och 1980-talen, med undantag för i England under 1980-talet och i Italien i mitten av 1980-talet. Idag är de svenska bilpriserna 5-10 procent högre än priserna på motsvarande bilar i EG-länderna. Prisskillnaden är störst relativt länder som inte har någon egen, inhemsk bilindustri. T.ex. skulle ett bilinköp i Sverige för 100 000 svenska kronor i mitten av 1980-talet bara ha behövt betalas med cirka 75 000 svenska kronor om det gjorts i Danmark. Prisskillnaderna har dock minskat över tiden. En mer ingående jämförelse av vad de mest sålda bilmodellerna i Sverige skulle ha kostat vid (motsvarande) inköp i Frankrike under perioden 1970-1988 visar att prisskillnaden minskade från över 40 procent 1970 till knappt 20 procent 1980 och knappt 10 procent 1988.

De jämfört med EG höga bilpriserna i Sverige är förvånande, eftersom Sverige som vi sett ovan har lägre tullsatser och mindre kvantitativa restriktioner på import av bilar än vad EG-länderna har. Detta tyder på att *andra* faktorer som ger marknadsmakt, antingen direkt eller indirekt sådan, är påtagligt starka i Sverige. Tekniska och administrativa regleringar är något mer omfattande i Sverige än i EG, vilket skulle kunna förklara en del av prisskillnaderna för bilar med små marknadsandelar i Sverige. En annan förklaring är de svenska konsumenternas stora märkestrohet och låga priselasticitet. Detta konsumentbeteende ger utrymme för utövandet av marknadsmakt på den svenska bilmarknaden, ett utrymme som utnyttjats av de etablerade företagen via ett av dem accepterat svenskt prisledarskap. Det finns dock tecken på att denna implicita samverkan under senare år börjat förändras genom att de japanska producenterna, men även andra utländska producenter, börjat föra en mer självständig prispolitik.

Vad kostar då marknadsmakten de svenska konsumenterna? Som vi diskuterat ovan är marknadsmakt förknippad med flera olika slags kostnader och av dessa kan vi bara ge en grov skattning av några. De direkta resurskostnaderna för DUP-aktiviteter har vi t.ex. ingen uppfattning om. Vad vi kan göra i ett första steg är att skatta de svenska bilkonsumenternas välfärdsförluster jämfört med om de konsumerat inom EG ("kostnaden för icke-Europa"). Vid en (lågt räknad) genomsnittlig prisskillnad på 5 procent kan denna förlust skattas till ca 1,4 miljarder kr för år 1988. Merparten av detta utgjorde överföringar från svenska konsumenter till utländska exportörer och till inhemska producenter (1,1 miljarder kr

respektive 0,2 miljarder kr om utländska och inhemska producenter antas dra lika stora fördelar av prisskillnaderna). Resterande 0,1 miljarder kr kan ses som ett mått bl.a. på de välfärdsförluster som uppkommer genom att vissa svenskar avstår från bilinköp p.g.a. de höga svenska priserna. Det bör också påpekas att prisskillnaderna mellan Sverige och EG är störst för småbilar. Det innebär att konsumenterna av småbilar (i huvudsak låginkomsttagare) bär en relativt sett större andel av "kostnaderna för icke-Europa". Vidare bör det observeras att skattningen ovan, baserad på prisskillnaderna gentemot EG, måste ses som ett minimimått på de välfärdsförluster som marknadsmakten på den svenska bilmarknaden orsakar svenska konsumenter. EG-länderna har nämligen i sin tur starkt skyddade bilmarknader vilket gör att prisnivån även där kan förmodas ligga över de priser som skulle råda vid fri internationell konkurrens.

Som vårt tredje exempel på hur marknadsmakt på svenska marknader kan fungera inom branscher i internationell konkurrens har vi valt läkemedelsmarknaden. Denna skiljer sig på flera sätt från vitvaru- och bilmarknaderna. Skillnader finns för det första vad gäller produkternas och konkurrensens karaktär. På läkemedelsmarknaden handlar det inte på samma sätt om mogna produkter. Utmärkande är istället produktinnovationer och att etablerade läkemedels marknadsställning hela tiden hotas av tillkomsten av nya eller likartade läkemedel som kan fungera som substitut. Samtidigt gör dock patent att ett företag tidvis kan ha en monopolliknande ställning vad gäller en viss produkt. Som exempel på de snabba förändringarna på läkemedelsmarknaden kan nämnas att bara 3 av de 15 omsättningsmässigt största produkterna 1978 återfanns bland de 15 största produkterna tio år senare. Vidare gäller att omsättningen på den svenska läkemedelsmarknaden ökat snabbt (en tredubbling mellan 1978 och 1988). Detta kan förmodas ha motverkat samverkan mellan företagen med syfte att minska konkurrensen. Andra skillnader gentemot vitvaru- och bilmarknaderna rör regleringarnas omfattning och efterfrågesidans institutionella och organiserade karaktär. Till detta återkommer vi strax. Först skall vi ytterligare något karaktärisera konkurrenssituationen.

Även utvecklingen på läkemedelsmarknaden har kännetecknats av ökad koncentration och internationalisering. 1988 var 174 företag, varav 31 svenska, representerade på den svenska läkemedelsmarknaden. Men marknaden dominerades av ett fåtal stora företag. De 5 största företagen svarade sålunda för 50 procent av marknaden (1978 43 procent) och de 10 största för uppemot 65 procent av marknaden (1978 57 procent). Beräkningar tyder på att koncentrationsgraden är än högre om man ser på olika delmarknader inom läkemedelsområdet. Av de fem största företagen 1988 var tre, Astra, Kabi och Pharmacia, svenska och hade tillsammans en marknadsandel på ca 40 procent. Efter 1988 har det skett en sammanslagning av Kabi och Pharmacia. Importandelen på den svenska läkemedelsmarknaden ökade från ca 40 procent 1967 till ca 60 procent 1988. Samtidigt ökade de svenska företagens läkemedelsexport så att den

kom att svara för ca 80 procent av deras försäljning. Den svenska exporten ökade väsentligt snabbare än importen mellan 1978 och 1988 och Sverige fick ett betydande exportöverskott på läkemedel. Detta kan ses som ett tecken på att de svenska läkemedelsföretagen var effektiva och konkurrenskraftiga på den internationella läkemedelsmarknaden.

Strukturen på efterfrågesidan innebär att man kan tala om tre olika delmarknader på den svenska läkemedelsmarknaden. Den största är den receptbelagda marknaden (73 procent av efterfrågan), vilken karaktäriseras av att konsumenterna inte är priskänsliga eftersom de själva bara betalar en viss, mindre summa av den totala kostnaden. Det finns inte heller några direkta incitament för de läkare som skriver ut recepten att vara priskänsliga. Avsaknaden av priskänslighet på denna den största delmarknaden kan förmodas vara kritisk vad gäller marknadsmakt och konsumentvälfärd på den svenska läkemedelsmarknaden. Sjukhusmarknaden (18 procent av efterfrågan) är antagligen något mer priskänslig, eftersom kostnaderna för läkemedel måste rymmas inom uppgjorda budgetramar och lägre kostnader för läkemedel kan ge ökat kostnadsutrymme för annat. På den ej receptbelagda delmarknaden (9 procent av efterfrågan) finns det inget som säger att konsumenterna inte på vanligt sätt skulle vara priskänsliga.

Förbindelsen mellan läkemedelsproducenterna och läkemedelskonsumenterna är emellertid inte direkt utan går via ett institutionaliserat distributionsled och omfattande regleringar. Den starka spindeln i nätet är här Apoteksbolaget. Apoteksbolaget har i det närmaste monopol på försäljningen i detaljhandelsledet och därmed också monopson (utgör ende köparen) gentemot läkemedelsproducenterna. Bl.a. den låga priskänsligheten har gjort att läkemedel sedan lång tid tillbaka varit prisreglerade i Sverige. Den offentliga regleringspolitiken står emellertid vad gäller konkurrenssituationen på läkemedelsmarknaden inför en besvärlig avvägning mellan priskonkurrens och dynamisk konkurrens. Ökad priskonkurrens kan väntas ge konsumenterna (skattebetalarna) lägre läkemedelspriser och ökad konsumentvälfärd på kort sikt. Men de minskade vinstmarginalerna för läkemedelsföretagen kan samtidigt medföra att deras investeringar i forskning, produktutveckling och produktinnovationer blir lägre, dvs. den dynamiska konkurrensen minskar, till förfång för läkemedelskonsumenternas välfärd på längre sikt. Apoteksbolaget har tilldelats en central roll vad gäller prisregleringen på läkemedelsmarknaden. Priserna på läkemedel bestäms sålunda i förhandlingar mellan Apoteksbolaget och läkemedelsproducenterna. Ställningen som monopolförsäljare, monopsonköpare och prisreglerare ger Apoteksbolaget stor marknadsmakt. Hur har då denna använts? Några indikatorer kan ges. För det första gäller att läkemedelspriserna i Sverige ökade långsammare än konsumentprisindex mellan 1978 och 1988. För det andra kan jämförelser göras med detaljhandelspriserna för läkemedel i andra europeiska länder. En beräkning av vad svenska konsumenter skulle ha fått betala för de volymer de 1988 köpte av 559 läkemedel om de istället

inköpt dessa till de inhemska priserna i andra länder visar att läkemedelspriserna i Sverige ligger ungefär på genomsnittsnivån för Europa.[33] I Belgien, England, Frankrike och Italien skulle kostnaden ha varit lägre, som lägst i Frankrike där man bara skulle ha behövt betala ca 70 procent av vad man betalade i Sverige. Beräkningarna visar också att priserna är lägre i Sverige än i de europeiska länder där prissättningen är fri som t.ex. Västtyskland (155 procent av den svenska kostnaden), Schweiz (177 procent) och Danmark (134 procent). Även vad gäller läkemedel tycks det vara så att länder med en egen betydande läkemedelsindustri har högre inhemska priser än länder utan. De höga inhemska priserna gör det lättare för företagen att också kunna ta ut höga priser för sina produkter på marknaderna i andra länder.

Som påpekats ovan är, vid sidan om prissättning och priskonkurrens, frågan om hur väl den dynamiska konkurrensen fungerar viktig för en utvärdering av läkemedelsmarknaden ur ett konsumentperspektiv. Även här kan man använda sig av några olika indikatorer. En sådan är introduktionen av nya produkter på marknaden. Det årliga antalet nyintroduktioner av läkemedel på den svenska marknaden minskade från ca 300 per år i början av 1960-talet till ca 100 per år i slutet av 1970-talet för att därefter åter öka till ca 150 per år under 1980-talet. Detta mönster gällde både för nyintroduktioner av läkemedel baserade på nya kemiska substanser och för nyintroduktioner baserade på redan etablerade kemiska substanser. Minskningen av antalet nyintroduktioner kan vara ett tecken på minskad innovationsförmåga och försämrad dynamisk konkurrens inom läkemedelsbranschen, men den kan naturligtvis också vara ett tecken på att det allteftersom forskningen framskrider blivit allt svårare och dyrare att utveckla nya produkter. Det finns också en tendens mot att läkemedlen får allt längre livslängd, dvs. blir kvar på marknaden under längre tidsperioder än tidigare. Det innebär att patentskyddets betydelse kan väntas öka. Patentskyddet för läkemedel möjliggör för läkemedelsföretagen att under en tidsperiod ta ut priser för det patentskyddade läkemedlet som är tillräckligt höga för att investeringarna i forskning och produktutveckling skall bli lönsamma. Den nominella patenttiden för läkemedel i Sverige är 20 år, men den faktiska återstående patenttiden efter det att ett patenterat läkemedel godkänts och registrerats som läkemedel av myndigheterna är väsentligt kortare (numera ca 10 år) och har också minskat över tiden. 1988 var det bara 4 av de 15 omsättningsmässigt största läkemedlen på den svenska marknaden som fortfarande var patentskyddade. Den kortare faktiska patenttiden kan väntas innebära att det blir svårare att få tillräcklig lönsamhet på innovationer, dvs. den dynamiska effektiviteten på läkemedelsmarknaden kan bli lägre. Men samtidigt kan den kortare patenttiden (och längre livslängden för läkemedel) ge mer utrymme för andra företag att utveckla konkurrerande

33. Av de 559 läkemedlen fanns inte alla att köpa i de andra länderna. Jämförelsen baseras på de läkemedel som är gemensamma för Sverige och respektive land, vilket varierar mellan 142 och 362 stycken.

produkter baserade på samma kemiska substanser som redan existerande läkemedel (s.k. generiska eller synonyma produkter) vilket kan ge lägre konsumentpriser än vad som annars skulle blivit fallet. Tidigare gällde att generiska produkter introducerades på den svenska marknaden på en prisnivå som låg 10-15 procent under originalproduktens, men idag har prissättningen på generiska produkter blivit mer aggressiv och de kan introduceras till priser 30-50 procent under originalproduktens. Förmodligen hänger den ökade priskonkurrensen samman med att efterfrågesidan efterhand börjat bli mer kostnadsmedveten och priskonkurrens därmed potentiellt blivit mer lönsam än tidigare. Detta understryker än en gång betydelsen av efterfrågesidan för konkurrens och konsumentvälfärd på läkemedelsmarknaden.

8.7.3 Den politiska marknaden för regleringar och indirekt marknadsmakt[34]

Om svenska konsumenter 1986 hade fått köpa de jordbruksprodukter de konsumerade till rådande världsmarknadspriser istället för till de svenska, reglerade priserna hade deras nota blivit ca 13 miljarder kr lägre. Utslaget per svensk är det ca 1 500 kr eller för en tvåbarnsfamilj ca 6 000 kr/år. Den svenska jordbrukspolitiken innebär alltså en implicit, kraftig beskattning av svenska konsumenter. Eftersom livsmedel svarar för en större andel av totalbudgeten vid lägre inkomstnivåer än vid högre, kommer skatten att vara regressiv.

Siffran 13 miljarder ovan baseras på en mycket grov metod att skatta konsumenternas kostnader för marknadsmakten på den svenska jordbruksmarknaden. Men mer sofistikerade beräkningar kommer i slutändan fram till välfärdsförluster av ungefär samma storleksordning. Välfärdsförluster för konsumenterna uppstår inte bara på grund av att de tvingas betala högre priser för de jordbruksprodukter de i dagsläget faktiskt köper utan också på grund av den anpassning och förändring av konsumtionsmönstret som de reglerade priserna orsakar. Då hänsyn tas även till anpassningen av konsumtionen kan konsumenternas välfärdsförluster skattas till ca 20 miljarder kr (i 1986 års priser). Om denna siffra reduceras dels för att vissa jordbruksvaror (främst flytande mjölkprodukter) kan vara svåra att transportera och antagandet om inköp till världsmarknadspris därför ej är realistiskt, dels för att ett inhemskt jordbruk har positiva externa effekter i form av försörjningstrygghet och öppna landskap kan de svenska konsumenternas välfärdsförluster skattas till ca 12 miljarder kr (i 1986 års priser). Till detta kommer kostnaderna för DUP-aktiviteter. Den svenska jordbruksproduktionen svarar idag för bara 1,6 procent av bruttonationalprodukten, men den svenska jordbruks-

34. Detta avsnitt baseras på Ewa Rabinowicz, "Agricultural Policy – Old Wine in New Bottles", Eva Lindström, "Trade Policy and the Market for Textiles: Towards a Liberalization? och Siri Pettersen Strandenes, "Economic Regulation of Domestic Air Transport" i Bourdet, red. 1990.

politiken och jordbruksregleringen upprätthålls och genomförs trots detta med hjälp av en mycket stor regleringsadministration och via omfattande organisationer och "järntrianglar". De samhällsekonomiska resurskostnaderna för detta i form av utebliven alternativ produktion är betydande och måste adderas till de rena konsumentförlusterna.

Jordbrukssektorn utgör det kanske främsta exemplet på indirekt marknadsmakt inte bara i Sverige utan också i många andra industriländer. De skattade välfärdsförlusterna för de svenska konsumenterna av denna indirekta marknadsmakt, ca 12 miljarder kr, kan jämföras med de skattade välfärdsförlusterna för konsumenterna av den direkta (och indirekta) marknadsmakten på bilmarknaden, ca 1,5 miljarder kr. Den fråga som osökt inställer sig är *varför* det finns denna mycket stora indirekta marknadsmakt på marknaden för jordbruksprodukter, dvs. varför vi har den jordbrukspolitik vi har.

Inledningsvis kan man konstatera att den nuvarande jordbrukspolitiken inte kan motiveras med inkomstfördelningsskäl eller ekonomiska effektivitetsskäl. Sådana överväganden kan med andra ord inte motivera ingripanden på jordbruksmarknaden av den storlek och med den utformning som jordbrukspolitiken har. Inte heller kan politiken förklaras med att den skulle utgöra ett effektivt medel att uppnå de för jordbrukspolitiken uppställda officiella målen. En rad forskare är eniga om att dessa mål skulle kunna uppnås till betydligt lägre samhällsekonomisk kostnad med hjälp av andra åtgärder än de som ingår i dagens svenska jordbrukspolitik. Jordbrukspolitiken utgör således inte resultatet av ett val av effektiva medel i förhållande till uppställda mål. För förklaringar behöver man gå vidare till mer intressebaserade teorier av det slag som vi presenterade ovan i anslutning till diskussionen om faktorer bakom uppkomsten och omfattningen av indirekt marknadsmakt.

Dessa teorier analyserar uppkomsten av indirekt marknadsmakt i termer av en "politisk" marknad med efterfrågan på respektive utbud av regleringar av olika slag. "Marknads"-utfallet i form av faktiska regleringar och marknadsingripanden skall enligt denna teori återspegla de kostnader och intäkter aktörerna har på regleringsmarknadens utbudsrespektive efterfrågesida. Kan då den svenska jordbrukspolitiken förklaras med hjälp av denna teori? En ingående granskning (se Rabinowicz 1990) av de faktorer som enligt teorin om den politiska marknaden skulle förväntas vara bestämmande för efterfrågan på och utbudet av regleringar på jordbruksområdet leder till slutsatsen att dessa faktorer inte är tillräckliga för att förklara den svenska jordbrukspolitiken. Teorierna pekar visserligen ut faktorer som är (och har varit) betydelsefulla, men t.ex. är *omfattningen* av jordbruksregleringarna idag långt större än vad dessa faktorer *i dagsläget* kan förklara. Slutsatsen är inte att teorin om den politiska marknaden för regleringar måste förkastas utan att den behöver *kompletteras* med ett historiskt och institutionellt perspektiv. Dagens svenska jordbrukspolitik återspeglar också *gårdagens* politiska

marknader och de institutioner, organisationer och specifika medel som då tillskapades och valdes. Det existerande får en egen, speciell tyngd och sina som legitima betraktade intressen. Dagens indirekta marknadsmakt speglar delvis det förflutnas problem och maktkonstellationer.

Det förflutnas kvardröjande tyngd förefaller mindre vad gäller marknadsmakten på textil- och konfektionsmarknaden och tekopolitiken. Utvecklingen där verkar i större utsträckning kunna förklaras av de faktorer som teorin om politiska marknader pekat ut. Även den svenska tekomarknaden har länge varit reglerad. De övergripande målen för svensk tekopolitik har varit av försörjningsberedskaps-, industripolitisk och arbetsmarknadspolitisk natur. Tekopolitikens medel har utgjorts dels av ett mycket betydande gränsskydd i form av tullar och kvantitativa handelsrestriktioner, dels av ett helt spektrum av olika statliga stödåtgärder till den inhemska industrin. Utan tvekan har många av marknadens intressegrupper genom olika former av lobbyverksamhet försökt påverka inriktningen och omfattningen av tekopolitikens medelsarsenal.

Tekopolitiken har sin bakgrund i den ökade internationaliseringen. Under de senaste decennierna har handeln med tekovaror volymmässigt ökat mycket kraftigt, samtidigt som priserna på tekovaror ökat långsammare än priserna på många andra varor. Industriländernas ökade import av tekovaror har medfört en ökad efterfrågan på handelshinder från de inhemska företagen. Flertalet industriländer, inklusive Sverige, har tillmötesgått önskemålen om regleringar och har idag ett omfattande system av handelshinder för importen av tekovaror från lågprisländer. Genom frihandelsavtalen i Västeuropa är handeln med flertalet tekovaror fri mellan EG- och EFTA-länderna. Gränsskyddet riktas istället mot länder utanför frihandelsområdet.

Den internationella handeln har ökat kraftigt även vad gäller andra industrivaror. Men då tullsatserna sänkts genom internationella förhandlingar har tullsatserna för tekovaror förblivit relativt sett höga. I början av 1980-talet var den genomsnittliga svenska tullsatsen på industriprodukter ca 4 procent, under det att den genomsnittliga tullsatsen på tekoprodukter var ca 12 procent. Sveriges tullstruktur på tekovaror var sådan att den diskriminerade såväl mellan olika importländer som olika produkter. Till detta skall läggas omfattande kvantitativa handelsrestriktioner i form av bilaterala exportbegränsande avtal med ett stort antal länder, restriktioner av ett slag som i allmänhet inte funnits vad gäller andra industriprodukter. Varför detta omfattande skydd och skapande av indirekt marknadsmakt för just tekoindustrin? Teorin om den politiska marknaden för regleringar pekar på några möjliga förklaringar.

Enligt teorin efterfrågar företagen och deras intresseorganisationer i alla branscher regleringar om de gör bedömningen att detta kan löna sig för dem. En faktor som påverkar den förväntade lönsamheten är graden av importkonkurrens. Inom tekoområdet har, som framgått ovan, den (potentiella) importkonkurrensen varit stark och hotat ge snabbt ökade importvolymer och kraftigt sänkta priser. Den förväntade lönsamheten

för de inhemska producenterna av att få igenom olika slags handelshinder har varit motsvarande stor. Sysselsättningsstrukturen inom tekobranschen har varit en annan faktor som bidragit dels till att företagens efterfrågan på regleringar aktivt stötts av arbetstagarna och dessas fackliga organisationer, dels till att politikerna varit lyhörda för producenternas och arbetstagarnas önskemål. Sysselsättningen inom tekobranschen var nämligen geografiskt koncentrerad och omfattade många lågutbildade, kvinnor och äldre. Detta gjorde att det sågs som problematiskt att finna alternativ sysselsättning för arbetskraften, något som under 1970-talet ytterligare förstärktes av kostnadskris och allmänt dålig efterfrågeutveckling i ekonomin. Mot den efterfrågan på regleringar som politikerna mötte från företag, arbetstagare och fack stod inga starka krav på dem i motsatt riktning. Tekokonsumenterna var inte organiserade för att bevaka sina intressen och LO, som skulle ha kunnat sett sig som representerande alla sina medlemmars intressen som konsumenter, prioriterade istället sin fackliga roll som representant för de anställda inom tekoindustrin. De som, framförallt under 1980-talet, kom att hävda konsumenternas (och sina egna) intressen av minskade regleringar var importörerna och grossisterna av utländska tekovaror.

Slututfallet på just denna politiska marknad blev att handelshindren och det ekonomiska stödet till den inhemska tekoindustrin ökade kraftigt under 1970-talet. Förutom via handelshinder stöddes den svenska tekoindustrin genom olika statliga stöd (främst s.k. äldrestöd åt äldre anställda inom branschen) direkt finansierade via statsbudgeten. Detta stöd ökade kraftigt under 1970-talet, från 40 miljoner kr i mitten av 1970-talet till 500 miljoner kr i början av 1980-talet. Under 1980-talet skars dock det statliga stödet till tekoindustrin (främst äldrestödet) åter ned så att det 1988/89 bara var 70 miljoner kr. Samtidigt är även en omprövning av de kvantitativa handelsrestriktionerna (men inte av tullskyddet) på tekovaror på gång. I slutet av 1988 beslöt riksdagen att de ingångna begränsningsavtalen skall upphöra efter den 31 juli 1991. Det innebär slutet på ett kvarts sekel av betydande kvantitativa regleringar. Bidragande faktorer till att tekopolitiken börjat omprövas har förmodligen varit dels det förbättrade allmänna sysselsättningsläget, dels en ökad medvetenhet och information om kostnaderna för konsumenterna och dels en ökad betoning i den allmänna ekonomiska politiken av utbudspolitik, avreglering och inflationsbekämpning. Dessa faktorer har gjort det politiskt lättare att genomföra en avreglering trots fortsatt efterfrågan på regleringar från vissa intressegrupper.

Vad kostar då den indirekta marknadsmakten på tekoområdet de svenska konsumenterna och hur stora vinster kan de väntas få av den minskning av marknadsmakten som en avreglering innebär? Utifrån gjorda studier är en rimlig bedömning att priserna på kläder från lågprisländer skulle minska med 20-30 procent om de kvantitativa restriktionerna avvecklades. Till detta skall läggas en prissänkning med ytterligare ca 12 procentenheter om även tullskyddet togs bort. Gränsskyddets totala kost-

nader för konsumenterna beror dels på hur dessa förändringar i producent- och importpriser slår igenom i konsumentpriserna, dvs. på konkurrensen i grossist- och detaljistleden, dels på substituerbarheten mellan de nu prissänkta produkterna från lågprisländerna och de tidigare skyddade produkterna från svenska producenter och producenter inom EG/EFTA. Ju större substituerbarhet i konsumtionen, desto större genomslag kommer avregleringen att få och desto större kommer vinsterna för konsumenterna att vara (och deras välfärdsförluster av handelshindren att ha varit). Utifrån vissa antaganden om substituerbarhet etc. kan de genomsnittliga priserna i producent- och importled beräknas sjunka med 19-33 procent om gränsskyddet avvecklas. Beroende på vilka antaganden som görs om påläggen i distributionsleden skulle detta ge motsvarande sänkning av konsumentpriserna, dvs. 19-33 procent, eller en prissänkning med 8-13 procent (vilket är en minimiskattning av gränsskyddets effekter på konsumentpriserna). Vid 1988 års konsumtionsnivå innebär det att konsumenternas kostnader för gränsskyddet var minst 2,6-4,3 miljarder kr/år och att en avveckling av enbart de kvantitativa restriktionerna skulle gett dem en vinst på 1,6-3,3 miljarder kr/år. Barnfamiljer och låginkomsthushåll vilka idag dels lägger en relativt stor andel av sin budget på kläder, dels tenderar att i större utsträckning än andra köpa plagg från lågprisländer skulle sannolikt vinna relativt sett mest på att gränsskyddet togs bort. Även på tekomarknaden fungerar alltså den indirekta marknadsmakten som en implicit, regressiv skatt. Denna skatt tillfaller till en del svenska staten i form av tullintäkter, till en del svenska producenter och producenter inom EG/EFTA i form av högre priser och till en del vissa producenter, exportörer eller reglerande myndigheter i lågprisländerna i form av högre priser eller i form av intäkter från exportlicenser.

Även om jordbruks- och tekomarknaderna bara utgör två fallstudier kan man utifrån dem tentativt formulera några teser om den indirekta marknadsmakten. En första tes är den om betydande trögheter. Indirekt marknadsmakt är lätt för politiker att införa, men svårare att ta bort igen. En aspekt av detta är att regleringar ofta kräver administration och kontroll av olika slag och därmed lätt leder till en uppbyggnad av myndigheter, institutioner och organisationer som består och blir intressenter i en fortsatt reglering. Det är inte alltid intresseorganisationer som skapar indirekt marknadsmakt utan regleringar kan också skapa och stärka organiserade intressen. Trögheterna kan också yttra sig i att det är svårt att byta ut ett medel som en gång införts mot ett annat som ger samma måluppfyllelse men till lägre samhällsekonomisk kostnad. En med detta förknippad andra tes är att valet av medel är betydelsefullt, även om alternativa medel i utgångsläget ger ungefär samma utfall t.ex. i termer av indirekt marknadsmakt. T.ex. är kostnaderna för vissa medel synligare än för andra. Subventionerna till tekoindustrin i form av äldrestöd ser medborgarna direkt i statsbudgeten under det att handelshindren på tekomarknaden och jordbruksmarknaden samt regleringen av den

inhemska marknaden för jordbruksprodukter yttrar sig på ett mindre synligt sätt i de priser de möter som konsumenter. Vissa medel kan kräva en större uppbyggnad av administration och kontroll och skapa mer av etablerade intressen av fortsatta regleringar än andra. Vill politiker av olika skäl skapa indirekt marknadsmakt bör de alltså tänka sig för *hur* de gör det. En tredje tes är att det är politiskt lättare att ändra och avveckla "föråldrade" regleringar i högkonjunkturlägen. Anpassningen till ändrade förutsättningar är lättare för de berörda företagen och arbetstagarna när efterfrågan är hög och därigenom bör ändringar också vara politiskt lättare att genomföra. En fjärde tes är att konsumenterna kan väntas vara sämre skyddade vad gäller indirekt marknadsmakt än vad gäller direkt marknadsmakt, eftersom det ligger något motsägelsefullt i att de politiker som själva medverkat till att genom regleringar skapa indirekt marknadsmakt samtidigt skulle ge de konsument- och konkurrensfrämjande myndigheterna i uppdrag att se till att denna marknadsmakt inte utövas.

Att valet av medel är betydelsefullt för konsumentvälfärden illustreras också av vår fallstudie av den inhemska marknaden för flygtransporter. På vissa marknader är produktions- och efterfrågeförhållanden sådana att konkurrensen naturligt måste bli begränsad. På sådana marknader leder frånvaro av regleringar inte till frånvaro av marknadsmakt utan istället är det vanligt med offentliga regleringar av hur marknadsmakten kan utövas. *Hur* regleringarna utformas kommer här att påverka hur den potentiella marknadsmakten utövas och hur intäkterna och kostnaderna av marknadsmakten fördelas mellan producenterna, konsumenterna och de reglerande myndigheterna (staten). T.ex. tyder en simuleringsstudie av flygmarknaden på att konsumentpriserna på flygresor skulle kunna vara väsentligt lägre om ett regleringssystem med större inslag av konkurrens mellan olika producenter infördes. Studien simulerar pris- och välfärdseffekerna av att ända regleringssystemet mot ökad internationell konkurrens på sträckan Oslo–Stockholm. Att gå från monopol till duopol (två företag) beräknas kunna leda till prissänkningar på ca 30 procent och att gå från monopol till oligopol med tre företag till prissänkningar på ca 40 procent.

8.7.4 Konkurrenspolitik och marknadsmakt[35]

Konkurrenspolitik kan ses som medborgarvoice organiserad via politiska processer och manifesterad i lagstiftning och institutioner vars uppgift är att öka konkurrensen, minska och förhindra utnyttjandet av marknadsmakt och främja medborgarnas intressen som konsumenter. Konkurrenspolitiken, dvs. voice, kan väntas vara speciellt viktig för konsumentvälfärden på marknader där konsumenternas exitmöjligheter är begränsade och

35. Detta avsnitt baseras på Yves Bourdet, "Policy Toward Market Power and Restrictive Practices in Sweden" och Lennart Hjalmarsson, "Competition Policy and Economic Efficiency – Efficiency Trade-Offs in Industrial Policy" i Bourdet, red. 1990.

sannolikheten för marknadsmakt hög. Detta kan gälla t.ex. för marknader med få företag och som skyddas från internationell konkurrens genom höga transportkostnader eller olika former av handelshinder. Hur effektiv konkurrenspolitiken är i att lösa sina uppgifter beror dels på hur konkurrenslagstiftningen ser ut, dels på hur konkurrenspolitiken i praktiken utformas och bedrivs.

Den svenska konkurrenslagstiftningen består dels av lagstiftning om konkurrensbegränsande åtgärder, dels av lagstiftning om fusioner och företagsförvärv. Den förra syftar till att reglera konkurrensbegränsande marknadsbeteenden (conduct), den senare till att bevara marknadsstrukturer med konkurrens (structure). Utformningen av den svenska lagstiftningen kan sägas följa en europeisk tradition. Den lägger således huvudvikten vid marknadsbeteende snarare än vid marknadsstruktur. T.ex. fanns det ingen direkt lagstiftning om fusioner före 1983. Vidare gäller att den svenska lagstiftningen huvudsakligen bygger på "the rule of reason" och inte på "the per se rule". Enligt "the per se rule" räcker det att bevisa att det föreligger någon form av konkurrensbegränsande beteende från företagens sida, enligt "the rule of reason" är detta inte tillräckligt utan hänsyn skall också tas till de bakomliggande skälen till beteendet, till effekterna på konkurrensen och till allmänintresset. Enligt den svenska lagstiftningen är det bara två former av konkurrensbegränsande åtgärder, bruttoprisöverenskommelser och anbudskarteller, som är direkt förbjudna i sig. I övrigt gäller att åtgärderna också måste kunna visas ha skadliga effekter, t.ex. genom att otillbörligt påverka priser, begränsa effektiviteten i näringslivet eller hindra konkurrens t.ex. genom att försvåra inträde av konkurrerande företag. En bedömning av om det konkurrensbegränsande beteendet verkligen har skadliga effekter måste således göras från fall till fall. Det kan nämnas att betoningen av "the rule of reason" i den svenska konkurrenslagstiftningen finner visst stöd i senare tids forskning i industriell ekonomi, vilken visat att under speciella omständigheter kan vissa konkurrensbegränsande åtgärder vara samhällsekonomiskt motiverade och därmed inte automatiskt bör dömas ut enligt "the per se rule".

De ovan beskrivna grundprinciperna ändrades inte i den nya konkurrenslagstiftning som trädde i kraft 1983. En viss skärpning skedde emellertid dels genom en ökad betoning av konsumentintresset, dels genom större befogenheter för näringsfrihetsombudsmannen och marknadsdomstolen. T.ex. kan marknadsdomstolen nu direkt påbjuda företagen att upphäva ett konkurrensbegränsande avtal. Vidare infördes som redan nämnts direkt lagstiftning om kontroll av fusioner och företagsförvärv. Dessa hade tidigare likställts med andra konkurrensbegränsade åtgärder och följt samma lagstiftning som dessa. Istället för att regleras genom konkurrenslagstiftning hade fusioner t.o.m. uppmuntrats genom förmånlig skattebehandling.

Hur har då den svenska konkurrenspolitiken utformats i praktiken? Det finns tre myndigheter, statens pris- och konkurrensverk (SPK; tidigare

statens pris- och kartellnämnd), näringsfrihetsombudsmannen (NO) och marknadsdomstolen (MD), som bär ansvaret för genomförandet av konkurrenspolitiken. SPK har en allmänt övervakande, analyserande och informerande roll vad gäller prisutvecklingen och konkurrensförhållandena på olika marknader. Enligt konkurrenslagstiftningen är företagen ålagda att låta registrera ingångna avtal om vissa typer av konkurrensbegränsande åtgärder. Det är SPK som för detta register, liksom ett register över fusioner. Men SPK kan inte förbjuda fusioner och kan inte heller vidta några åtgärder mot företagens konkurrensbegränsande åtgärder. Det SPK kan göra är att uppmärksamma NO på fall som verkar strida mot konkurrenslagstiftningen. Det är således NO (och marknadsdomstolen) som är de som är direkt ansvariga för konkurrenslagstiftningens tillämpning och genomdrivande. Mot denna bakgrund har vår studie koncentrerat sig på NO:s verksamhet och analyserat hur konkurrenspolitiken bedrivits de senaste 25 åren såsom detta avspeglar sig i antalet och typen av ärenden behandlade av NO.

NO tar upp och undersöker fall dels på eget initiativ (utifrån information t.ex. i SPK:s register eller i medierna), dels efter privata anmälningar (oftast från företag). Antalet av NO undersökta fall per år har ökat kraftigt över tiden och detta är fallet även då hänsyn tas till att ekonomin också ökat i storlek. Ökningen var speciellt snabb under perioden 1970-1983, varpå trenden vände och en minskning ägde rum. Antalet fall som tagits upp utifrån information i medierna har ökat snabbast, men fortfarande är det fall initierade av privata anmälningar som dominerar (under 1980-talet svarade de för 65 procent av samtliga fall). Ofta avskrivs ärendena av NO efter en första snabb utredning på grund av att konkurrenslagstiftningen inte kan tillämpas eller på grund av att det inte kan visas att de aktuella konkurrensbegränsande åtgärderna har skadliga effekter. Detta gäller för ungefär hälften av de privata anmälningarna. För de resterande fallen gäller att de nästan samtliga avvecklas utan formella beslut. NO tar upp förhandlingar med de berörda företagen och oftast nås en överenskommelse som återställer konkurrensen. En mycket liten andel av fallen, under 1960- och 1970-talen 3-5 procent, under 1980-talet 1-2 procent, går vidare till marknadsdomstolen för avgörande.

Vilka typer av konkurrensbegränsande åtgärder är det då som NO tar upp? De fall som NO behandlade under åren 1970-1987 domineras av vertikala restriktioner (150 fall, varav 15 ledde till beslut i MD), prissamarbete (107 fall, varav 2 ledde till beslut i MD), fusioner och företagsförvärv (64 fall, varav 1 ledde till beslut i MD). Därefter följer inträdeshinder, marknadsdelning, offentliga prisregleringar och diskriminerande offentlig information, underprissättning samt prisdiskriminering med vardera ca 30-40 fall. 33 fall av anbudskarteller och 31 fall av bruttoprisöverenskommelser behandlades under perioden och av dessa ledde 8 respektive 6 till beslut i marknadsdomstolen. Denna sammansättning av de fall NO behandlat kan jämföras med sammansättningen av de nyregistrerade konkurrensbegränsande avtalen i SPK:s register 1971-1987.

Där dominerade gemensam försäljnings- eller inköpsverksamhet (39 procent) och exklusivavtal (25 procent) följda av marknadsdelning (15 procent) och prissättningsavtal (13 procent). Över tiden har exklusivavtal markant ökat sin andel och prissättningsavtal markant minskat sin andel av antalet nyregistrerade avtal.

Av speciellt intresse är hur fusioner och företagsförvärv hanterats och huruvida detta förändrats genom den nya lagstiftningen 1983. Även den nya lagstiftningen om fusioner och företagsförvärv baseras på "the rule of reason". Den gäller sålunda bara fusioner och företagsförvärv som ger eller förstärker en dominerande marknadsposition och medför skadliga effekter. Vidare gäller att eventuella skadliga effekter av den förstärkta marknadspositionen skall vägas mot de positiva effekter i form av kostnadsbesparingar som fusionen eller företagsförvärvet kan ge. Om NO bedömer att de samlade effekterna kan väntas vara negativa för allmänintresset skall ärendet överlämnas till marknadsdomstolen. Domstolen skall i första hand söka undanröja de negativa effekterna genom förhandlingar med företagen, men om ingen överenskommelse nås kan marknadsdomstolen förbjuda fusionen eller företagsförvärvet. Förbudet måste dock bekräftas av regeringen för att träda i kraft.

Det var först 1971 som NO granskade en fusion och av de fall som undersöktes mellan 1971 och 1982 var det bara två där NO rekommenderade att fusionen borde förbjudas och hänsköt ärendet till marknadsdomstolen. I båda fallen kom fusionen till slut att tillåtas och genomföras. Efter det att den nya lagen började gälla är det bara tre fall som gått till marknadsdomstolen. I två av dessa har NO:s rekommendation att fusionen inte borde komma till stånd accepterats av marknadsdomstolen och de berörda företagen, i det tredje fallet har fusionen godkänts och genomförts.

Att motverka marknadsmakt genom att ingripa och reglera koncentration och marknadsstruktur är således även efter den nya lagstiftningen något mycket sällsynt i svensk konkurrenspolitik. Detta har länge, och medvetet, varit fallet och kan förklaras av den avvägning som måste göras mellan marknadsmakt (konkurrenspolitik) och produktionseffektivitet (industripolitik). Ökad koncentration kan ge ökad marknadsmakt och därmed förknippade samhällsekonomiska allokeringsförluster men koncentrationen kan samtidigt ge lägre produktionskostnader, vilket utgör en samhällsekonomisk allokeringsvinst. I den internationella, främst amerikanska forskningen i industriell ekonomi har vinsterna i form av lägre kostnader genom utnyttjande av stordriftsfördelar främst setts ur ett kortsiktigt, statiskt perspektiv. Inom skandinavisk forskning finns det en tradition att analysera utnyttjandet av stordriftsfördelar också ur ett mer dynamiskt perspektiv.[36] De frågor som då ställs är bl.a. vilka faktorer som påverkar investeringarna i nya anläggningar och ny teknik inom en bransch och hur detta i sin tur påverkar utvecklingen över tiden av hela

36. Se Hjalmarsson 1990.

industristrukturen och produktionseffektiviteten inom branschen. Det kan visas att marknadsstrukturen är en av de faktorer som kan väntas påverka investeringsutvecklingen. Annat givet kan ökad marknadskoncentration, speciellt i en liten ekonomi som den svenska, väntas leda till att utvecklingen av produktionsstrukturen i branschen blir effektivare. Vinsterna av ökad koncentration i form av en effektivare industristruktur kan, speciellt i en liten ekonomi, väntas vara så stora att det är föga sannolikt att de uppvägs av de samhällsekonomiska förlusterna av ökad marknadsmakt. Speciellt kan detta väntas vara fallet om branschen är utsatt för faktisk eller potentiell internationell konkurrens som motverkar företagens utnyttjande av den ökade marknadsmakten. Att tilldela reglering av marknadsstrukturen en biroll och att tilldela "the rule of reason", och inte "the per se rule", en huvudroll på det sätt som skett i den svenska konkurrenspolitiken finner således stöd i den ekonomiska forskningen.

Vad är bakgrunden till att antalet fall och sammansättningen av de fall som NO tar upp förändrats över tiden? Förändringen kan ha uppkommit genom att omfattningen och fördelningen av de konkurrensbegränsande åtgärderna i ekonomin totalt sett ändrats och/eller genom att NO ändrat omfattningen och inriktningen av sin verksamhet.

Ovan såg vi att antalet undersökta fall ökat snabbt, speciellt under 1970-talet. Men de senaste åren tycks trenden ha vänt och antalet fall har minskat från den toppnivå som nåddes 1983. Detta har skett samtidigt som konkurrenspolitiken fått ökad betoning i den allmänna debatten. Förklaringen torde vara att omfattningen av konkurrensbegränsande åtgärder varierar med det allmänna ekonomiska läget. Under perioder av låg tillväxt och långsam eller stagnerande efterfrågeutveckling har existerande företag en större tendens att på olika sätt söka bevara sin position och skydda sig mot konkurrens. Den snabba ökningen av antalet fall under 1970-talet kan ha en sådan förklaring. På motsvarande sätt är det högst sannolikt att den ekonomiska uppgången under 1980-talet minskat företagens benägenhet att vidta konkurrensbegränsande åtgärder och att det är detta som medfört att antalet NO-fall också blivit färre. En andra faktor som borde ha påverkat utvecklingen av de konkurrensbegränsande åtgärderna i ekonomin under den studerade perioden är internationaliseringen. Denna kan förmodas ge ett ökat konkurrenstryck och öppna nya exitmöjligheter för konsumenterna och därmed medföra att konkurrensbegränsande åtgärder blir mindre verkningsfulla och därför färre. Som vi sett ökade dock antalet NO-fall under 1960- och 1970-talen trots ökade import- och exportandelar i den svenska ekonomin. Möjligen kan internationaliseringen ha bidragit till att antalet fall inte blev än högre under dessa decennier och till att antalet fall minskade under 1980-talet. Internationaliseringens betydelse för konkurrensen kan också belysas genom att undersöka huruvida de branscher där konkurrensbegränsande åtgärder är vanligast, enligt SPK:s register, också är de branscher som är mest skyddade mot utländsk konkurrens. Konkurrensbegränsande avtal är vanligast inom grossist- och detaljhandeln följda av

i tur och ordning byggnadssektorn, tjänstesektorn, tillverkning av kemiska produkter och plastprodukter och några andra industribranscher. De tre första branscherna är alla skyddade från internationell konkurrens.

Vilka resurser NO har tillgång till och hur dessa resurser fördelas kommer också att påverka utvecklingen av antalet och sammansättningen av NO-fallen. Det visar sig att antalet fall som undersöktes på NO:s eget initiativ (främst utifrån information i medierna) ökade kraftigt under 1970-talet samtidigt som NO:s personal nästan fördubblades. Ökade resurser utgör alltså en kompletterande förklaring till det ökade antalet fall under 1970-talet. Minskningen av fallen under 1980-talet kan däremot inte tillskrivas minskade resurser.

Vilka typer av fall är det då som NO valt att ta upp och prioritera i sin verksamhet? Ur konsumenternas synvinkel borde NO fördela sina resurser så att insatserna bidrar till största möjliga ökning av konsumentvälfärden, dvs. till att förebygga och förhindra de konkurrensbegränsande åtgärder som är mest kostsamma för konsumenterna. En granskning tyder emellertid på att ett stort antal av NO:s ärenden knappast kan sägas ha haft denna inriktning. NO har tenderat att skydda konkurrenter, snarare än konsumenter. Ett viktigt område för NO förefaller sålunda ha varit att lösa tvister mellan företag, vilket bl.a. avspeglar sig i den stora roll som tilldelats förhandlingar mellan de berörda företagen och NO i tillämpningen av den svenska konkurrenslagstiftningen. Vidare har ett stort antal ärenden gällt förhållanden som knappast kan sägas väga tungt för konsumentvälfärden. Som exempel kan nämnas fall av leveransvägran till små företag, där NO:s ingripande kanske framförallt hjälpt små, ineffektiva distributionsföretag att överleva. En annan observation som kan göras utifrån ärendenas fördelning är att det verkar ha funnits en tendens att välja ut de fall där det konkurrensbegränsande beteendet är uppenbart och lätt att belägga snarare än fall som är allvarligare för konsumentvälfärden men där det konkurrensbegränsande beteendet är svårare att bevisa.

Hur effektiv konkurrenspolitiken varit totalt sett vad gäller att främja konsumentvälfärden är svårt att dra några definitiva slutsatser om. En orsak till detta är att konkurrenspolitikens kanske viktigaste effekt är avskräckningseffekten. Denna yttrar sig i att ett antal konkurrensbegränsande åtgärder aldrig kommer till stånd, vilket naturligtvis innebär att effekten är svår att mäta. Man kan dock peka på några förhållanden som gör att avskräckningseffekten av den svenska konkurrenspolitiken kan vara mindre än i vissa andra länder. Ett sådant förhållande är den stora roll som tilldelats förhandlingar och frivilliga överenskommelser i genomförandet av den svenska konkurrenspolitiken, ett annat är de låga böter som utgår vid konstaterade brott mot konkurrenslagstiftningen. Bådadera gör att risken och kostnaden för svenska företag av att vidta konkurrensbegränsande åtgärder är låg. På likartat sätt innebär den stora positiva vikt som i Sverige tilldelas effekterna av företagssammanslag-

ningar på produktionseffektiviteten att avskräckningseffekten av lagen om fusioner och företagsförvärv blir liten.

Hur effektiv har konkurrenspolitiken varit vad gäller att bekämpa faktiska konkurrensbegränsande åtgärder? Av de fall som NO tagit upp har flertalet avslutats med att åtgärderna upphört eller modifierats så att de skadliga effekterna upphört. Detta måste ha varit positivt för konsumentvälfärden. Men samtidigt finns det som nämnts ovan indikationer på att NO:s resursinsatser under den studerade tidsperioden skulle ha kunnat fördelats på ett för konsumentvälfärden effektivare sätt. Ett annat problem under den studerade tidsperioden har varit den målkonflikt som råder mellan prisreglering och en effektiv priskonkurrens. Den senare bygger på att företagen fritt får använda prissättningen som konkurrensmedel, något som de ofta förekommande prisregleringarna under 1970-talet och början av 1980-talet förhindrat eller försvårat.

Som antytts ovan verkar konkurrenspolitiken redan vara under förändring. Konsumentintresset har tilldelats ökad vikt såväl i den nya lagstiftningen som i de instruktioner som under senare år getts till SPK. NO tycks också under senare tid i ökad utsträckning ha prioriterat de fall som har stor betydelse för konsumentvälfärden. Våra studier har visat att den indirekta marknadsmakten, dvs. handelshindrens och de offentliga regleringarnas marknadsmakt, ofta innebär stora välfärdsförluster för medborgarna som konsumenter. Även detta har uppmärksammats i de nya instruktionerna till SPK, vilka ålägger SPK att speciellt uppmärksamma de offentliga regleringarnas betydelse för konkurrensförhållanden och priser. Här kvarstår dock det motsägelsefulla i att politiker samtidigt skapar indirekt marknadsmakt och ger instruktioner om att denna indirekta marknadsmakt skall motverkas. Kanske kan det tolkas som att SPK vad gäller den indirekta marknadsmakten tilldelats uppdraget att sprida information om dess kostnader till konsumenterna, vilka därpå som väljare på den politiska marknaden i nästa steg kan tvinga politikerna att ta ökad hänsyn till de oorganiserade konsumentintressena. Huruvida det i verkligheten kommer att fungera på detta sätt kan bara framtiden utvisa.

8.8 Sammanfattning

Maktutredningens studier av svenska marknader har visat att marknadsmakt idag finns och utövas såväl på de marknader som befinner sig i internationell konkurrens som på de marknader som är mer skyddade. Marknadsmakten är både direkt och indirekt. Den direkta marknadsmakten uppkommer via företagens agerande direkt på marknaden, där de av olika skäl förmår skaffa sig kontroll över priser och sålda kvantiteter. Indirekt marknadsmakt erhåller företagen genom politiska och administrativa beslut av betydelse för marknadens funktionssätt, såsom prisregleringar, inträdeshinder, tekniska och andra normer, tullar och kvantitativa handelsrestriktioner. Avgörande för om marknadsmakt föreligger eller ej

är emellertid inte orsakerna till eller medlen bakom den utan slutresultatet i form av faktisk påverkan av priser eller andra konkurrensvillkor.

Marknadsmakten medför kostnader av olika slag för konsumenterna och samhällsekonomin. Fallstudierna visar att både den direkta och kanske framförallt den indirekta marknadsmakten medför stora välfärdsförluster för medborgarna som konsumenter.

Studierna visar också att handelsliberalisering och ökad internationell konkurrens begränsar utrymmet för marknadsmakt på svenska marknader. Under de senaste decennierna har den minskade konkurrensen på svenska marknader på grund av ökad koncentration kraftfullt motverkats av ökad internationalisering. Studierna tyder på att det effektivaste medlet att motverka marknadsmakt är att, i de fall då det går, öppna upp marknaderna för internationell konkurrens.

Men starkt internationaliserade marknader utgör inte någon fullständig garant för frånvaro av marknadsmakt. Det är viktigt att observera utvecklingen mot att även vissa internationella marknader närmast kan karaktäriseras som oligopol. Det finns marknader som domineras av ett fåtal företag och där företagens agerande kan resultera i marknadsmakt på världsnivå, inklusive på svenska marknader.

Parallellt med den svenska ekonomins internationalisering har den offentliga sektorn ökat i omfång, både mätt i termer av utgifter och i termer av lagar och regleringar av olika slag. Detta gäller även politikens och det offentligas roll vad gäller att ingripa i och påverka marknadernas funktionssätt och förutsättningarna för marknadsmakt. Den indirekta marknadsmakten, den som skapas och upprätthålls av politiska och administrativa organ, har därmed fått ökad vikt och dess konsekvenser för konsumentvälfärden behöver uppmärksammas.

Organiserad voice i form av konkurrenspolitik utgör en motverkande kraft till marknadsmakt. Vår granskning av den svenska konkurrenspolitikens genomförande tyder på att denna spelat en viss, om än begränsad roll när det gäller att öka konkurrensen och minska och förhindra utnyttjandet av marknadsmakt. Den indirekta marknadsmakten utgör ett dilemma för konkurrenspolitiken. Skapad av politisk makt skall den samtidigt motverkas av politik. Även här kan den ökade internationaliseringen, speciellt integrationen i Europa, innebära ändrade förutsättningar genom de krav på harmonisering den ställer och genom den samordnade konkurrenspolitik den nödvändiggör.

9 Makteliten

Demokratins ideal innebär ett krav på jämlikhet. Gamla odemokratiska institutioner raserades en gång i tiden just för att de kom att upplevas som orättvisa. Varför skulle endast vissa personer, såsom männen, de rika, adeln eller andra privilegierade grupper, få delta i maktutövningen medan andra kategorier uteslöts från inflytande? Principen om allmän och lika rösträtt blev ett uttryck för demokratins tanke om jämlikhet i fråga om makt. Medborgarskapets idé vägleddes av franska revolutionens tre berömda slagord: frihet, jämlikhet och broderskap.

Men är de vackra proklamationerna över huvud taget möjliga att förverkliga? Redan under demokratins genombrottstid restes tvivel på de demokratiska idéernas bärkraft. Stod inte demokratins ljusa förhoppningar i direkt motsats till all historisk erfarenhet? Inget samhälle hade någonsin varit i närheten av idealet om allas lika makt. I alla existerande samhällen hade den reella makten utövats av en liten minoritet.

Tanken på eliternas dominans drevs längst av ett antal samhällsforskare i början av seklet. De mest kända är Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels och Mosei Ostrogorski.[1] Även om det finns vissa nyansskillnader förenas dessa författare av en förvissning om eliternas överhöghet. Alla samhällen, skriver exempelvis Mosca, består av två klasser, dels en liten härskande klass, dels den stora massan som saknar reellt inflytande.

Dessa klassiska elitteoretiker var övertygade om att de funnit en allmän sanning av en naturlags dignitet. Ostrogorski och Michels studerade de stora politiska partier som då formats. Även här härskade ett litet ledarskikt. Varje organisation, menade Michels, måste präglas av fåtalsvälde. Organisationer lyder under "oligarkins järnlag".

Då eliternas oundviklighet ansågs vetenskapligt bevisad är det föga förvånande att elitteoretikerna såg med förakt eller milt överseende på idéer och försök som gick ut på att rubba elitens makt. Demokrati och maktbalans sågs som illusioner och myter. Massans maktlöshet var ofrånkomlig.

Det är nu länge sedan elitteoretikernas teser betraktades som vetenskapliga sanningar. Deras verklighetsbeskrivningar och tolkningar var ofta minst lika subjektiva som motståndarnas. Teoriernas ideologiska

1. För en översikt över denna litteratur kan hänvisas till Geraint Parry, *Politiska eliter*, Aldus, Stockholm 1970 samt T.B. Bottomore, *Klass och elit*, Rabén & Sjögren, Stockholm 1966.

tendens är fullt synlig. I Italien blev elitteorierna ett stöd för den fascistiska rörelsen.

Men även om de klassiska elitteorierna numera är såväl vetenskapligt som politiskt kompromitterade kvarstår ett grundläggande problem. Hur är demokratins idé förenlig med förekomsten av en maktelit? Kan demokratin förverkligas i ett samhälle med ojämn maktfördelning?

Den demokratiska teorins svar på dessa frågor är långt ifrån entydigt. I själva verket finns här fortfarande oklarheter och oenighet. En del teoretiker har betraktat varje maktansamling som något ont och därför velat utforma det politiska styrelseskicket så att det politiska deltagandet blir så allmänt som möjligt. Olika direktdemokratiska metoder, såsom folkomröstningar och stormöten, har här setts som lösningen. Andra demokratiteoretiker har accepterat förekomsten av styrande eliter, men på olika sätt försökt ställa dem under demokratisk kontroll.

När man från demokratisk utgångspunkt försvarat existensen av eliter har man i huvudsak argumenterat utifrån tre olika bevekelsegrunder, nämligen behovet av arbetsdelning, kompetens respektive kontroll.

Att beslutsfattandet överlåts till några få kan ses som en teknisk lösning av ett praktiskt problem. I ett modernt komplicerat samhälle med ett mycket stort antal kollektiva problem skulle principen om allas lika medverkan leda till att hela befolkningen tvingades sitta i sammanträde dygnet runt. Beslutsfattande kräver därför arbetsdelning, specialisering och delegering.

Ett annat argument för maktkoncentration är beslutens kvalitet. Tanken att samhällets skötsel skall överlåtas till "de bästa" är mycket gammal och har varit ett av de vanligaste argumenten mot demokratin; folkvälde har ansetts betyda inkompetens. Men även demokratins försvarare har hänvisat till behovet av kompetens. Demokratiskt uppbyggda organisationer har bland annat som mål att utbilda i politiskt ledarskap.

En tredje argumentationslinje betraktar den representativa demokratin som en principiell nödvändighet för demokratins förverkligande snarare än som ett praktiskt nödtvång. Enligt denna uppfattning är folkviljan inte något som passivt låter sig registreras. För att folkets mening skall låta sig fastställas fordras först en aktiv handling, en fråga. Representativ demokrati ses här som en metod varigenom även de som ställer frågorna eller forumlerar alternativen kan ställas under demokratisk kontroll.[2]

På ett mycket allmänt plan kan det därför synas som om elitteorin och demokratins teori kommit till samma slutsats. Makten i varje samhälle, även det mest demokratiska, måste i realiteten utövas av ett fåtal personer. Men denna överensstämmelse är i själva verket skenbar. Elitteorin säger också något mer än det uppenbara konstaterandet att antalet personer i beslutande ställning är litet. Denna lilla grupp utgör, enligt elitteoretikerna, en enhetlig elit som inte kan kontrolleras. Den klassiska elit-

2. Se Olof Petersson, *Metaforernas makt*, Carlssons, Stockholm 1987, s 142 ff, och däri refererade verk.

teorin är egentligen en teori om en *härskande elit*. Den dominerande minoriteten kan inte kontrolleras av majoriteten.

Det är på denna punkt som det råder en avgörande skillnad mellan elit- och demokratiteori. Den pluralistiska demokratin förutsätter ett samhälle med *många* och *öppna* eliter. Majoriteten kan utöva makt genom att byta ut en styrande grupp mot en annan. Demokratin förverkligas inte minst genom denna möjlighet till fredlig maktväxling. En sådan politisk pluralism kan endast förverkligas i ett samhälle som tillåter fria och oberoende organisationer. Det som utmärker ett demokratiskt styrelsesätt är således inte frånvaron av eliter utan förekomsten av flera konkurrerande eliter.[3]

Enligt detta synsätt är det inte själva förekomsten av eliter utan eliternas karaktär som från demokratisk synpunkt är avgörande. Under vissa villkor är pluralism och jämlikhet förenliga, något som kan synas paradoxalt eftersom pluralism å ena sidan förutsätter olikheter och jämlikhet å andra sidan brukar associeras med likhet. Från jämlikhetssynpunkt är emellertid pluralism berättigad då den gestaltas i form av separata institutionella sfärer. Olikheter i fråga om resurser och makt kan accepteras så länge de inte sprids från ett område till ett annat.[4]

Elitteorin och demokratins teori skiljer sig sålunda fundamentalt i sin syn på eliternas karaktär. Härmed bildas två stora hypoteser om samhällets maktstruktur. I det ena fallet ses samhället som styrt av en enda elit, i det andra fallet finns flera olika eliter. En teori säger att eliten inte kan kontrolleras, den andra att eliter kan kontrolleras, dels genom ömsesidig maktbalans, dels genom ansvarsutkrävande. Den ena hypotesen innebär att eliten är sluten och enhetlig, den andra att eliten kännetecknas av öppenhet och mångfald.

En undersökning av ett samhälles eliter bör därför inriktas på två huvudfrågor. Den första gäller antalet eliter: styrs samhället av en eller flera eliter? Den andra gäller eliternas karaktär: är de slutna eller öppna?

Uppgiften att karaktärisera eliter i termer av slutenhet och öppenhet har ingalunda någon entydig innebörd. Eliter, liksom andra sociala grupper, kan vara slutna och öppna i många olika avseenden. Såväl i den elitteoretiska litteraturen som i empiriska undersökningar är det emellertid vissa egenskaper som särskilt stått i förgrunden.[5] När man karaktäriserat en elit som sluten har det inte minst varit i tre speciella avseenden. En elit är sluten om den är *exklusiv*, *sammanhållen* och *samstämmig*. Dessa tre kännetecken kan tjäna som utgångspunkt för den fortsatta diskussionen. De kan nämligen ses som ändpunkter på tre olika dimensioner. Eliter kan

3. Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (1943), George Allen & Unwin, London 1976; Norberto Bobbio, *The Future of Democracy*, Polity Press, Cambridge 1987, s. 31.
4. Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality*, Basil Blackwell, Oxford 1983.
5. Se exempelvis Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1976 och Samuel J. Eldersveld, *Political Elites in Modern Societies: Empirical Research and Democratic Theory*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1989.

därmed variera i tre olika avseenden. De kan vara mer eller mindre exklusiva, mer eller mindre sammanhållna och mer eller mindre samstämmiga.

Graden av exklusivitet har att göra med eliters *rekrytering*. En elitgrupp är sluten i den mån den uteslutande rekryteras från ett enda socialt skikt. I traditionella samhällen sammanfaller ekonomisk och politisk makt. De mäktigaste är också de rikaste och de som åtnjuter högst social status. Samhället tar formen av en hierarki. Pyramidens spets bildar en socialt avgränsad elit. Den motsatta situationen skulle råda om eliten, eller eliterna, hade en bred rekryteringsbas, om sannolikheten att hamna i en elitposition var densamma för exempelvis alla sociala klasser, alla geografiska områden och båda könen. Hur rekryteringsprocessen faktiskt går till avgörs av vilka kanaler och vägar som leder till elitpositioner, hur ledare väljs ut och i vilken mån medlemmar av eliten kan bytas ut.

Ett annat sätt att karaktärisera eliter är efter graden av *sammanhållning*. Den klassiska elitteorins hypotes är att samhället styrs av en liten enhetlig grupp med starka inbördes band. Bilden av pyramiden med dess topp underförstår också denna tätt sammansvetsade maktstruktur. Den härskande klassen hålls samman genom släktskap eller andra nära personliga band, frekvent inbördes kommunikation, gemensamma formella positioner och informella kontakter. I den mån samhället å andra sidan rymmer flera olika eliter kommer maktstrukturen att bestämmas av förbindelserna såväl mellan som inom elitgrupperna. Ett sätt att karaktärisera sådana mönster av förbindelser är i form av nätverk. Maktstrukturens nätverk kan vara lösare eller tätare organiserat. De kontakter som förbinder olika elitgrupper kan röja större eller mindre grad av överlappningar mellan olika eliter. I extremfallet är formellt fristående eliter så nära sammanlänkade att det i realiteten rör sig om en enda elit.

Den tredje dimension som karaktäriserar eliter är graden av *samstämmighet*. Hypotesen om en härskande elit förutsätter bland annat åsiktsmässig enhetlighet. Eliten förenas här av en gemensam ideologi, en sammanhållen världsåskådning. Denna värdemässiga grundval kan vara mer eller mindre explicit formulerad. Eliter kan förenas genom en underförstådd kultur som endast indirekt kommer till uttryck i vanor, seder och tabun. Men elitens värdemässiga grunder kan också vara öppet uttryckta i exempelvis någon religion eller en politisk ideologi. Mothypotesen mot bilden av en enda enig elit är förekomsten av åsiktsmässiga skillnader såväl inom som mellan olika eliter.

Den klassiska elitteorin bör sålunda inte ses som en vetenskapligt etablerad sanning. Men teorin bör heller inte helt negligeras. Som här framgått kan den tjäna som källa till hypoteser som är möjliga att pröva i systematiska undersökningar. Hypoteserna anvisar ett sätt att karaktärisera ett samhälles maktstruktur. Uppmärksamheten inriktas dels på eliternas antal, dels på eliternas karaktär. Elitteorin anvisar tre olika sätt att beskriva eliternas homogenitet respektive heterogenitet.

9.1 Sverige: två eliter?

Hur skall den svenska maktstrukturen karaktäriseras? Dominerar en enda härskande elit eller finns det flera olika makteliter? Det svenska samhällets 1900-talshistoria pekar snarast på att ingendera bilden är korrekt. Hypotesen är i stället att Sverige varken styrs av en eller många olika eliter utan av *två* eliter.

Ingen skildring av makten i Sverige kan nämligen bortse från det grundläggande faktum att *ekonomiska* och *politiska* beslut på ett avgörande sätt präglar medborgarnas vardag och levnadsförhållanden. Kombinationen av marknadsekonomi med i huvudsak privatägda företag och en mycket omfattande välfärdsstat gör att det svenska maktsystemet domineras av två stora maktblock, *den ekonomiska makten* och *den politiska makten*. Historiska säregenheter har präglat framväxten av dessa två block.[6]

Det industriella genombrottet och demokratiseringen av den politiska beslutsprocessen är i Sverige tidsmässigt nära sammanfallande. Händelseförloppet ägde i stort sett rum mellan 1890 och 1920 men en rad irreversibla ekonomiska och politiska skeenden inträffade under perioden 1896–1914. Den på arv och kooptering baserade kontinuitet i lokal, regional och central ekonomisk och politisk maktutövning som funnits sedan generationer tillbaka bröts. De maktcentra som sedan "urminnes tid" styrt Sverige – kungamakten, ämbetsmannakåren, kyrkan, aristokratin, handelskapitalet – bleknade i förbluffande snabb takt bort som auktoriteter och socialt sammanhållande maktfaktorer. De industriella och demokratiska genombrotten förde nya ekonomiska och politiska eliter till makten. Det var emellertid två helt åtskilda grupper som grep makten inom varsin maktsfär.

Vissa särdrag präglade dessa två nya maktcentra. Som ekonomiskt ledande skikt ersattes handels- och jordbruksintressen på några årtionden av en grupp storägare och storföretagare av övervägande industriellt och storfinansiellt snitt; personer som behärskade modern teknik, internationellt företagande, komplicerade finanstransaktioner och storföretagsorganisation. Den politiska sfären erövrades genom den allmänna rösträtten av en arbetarrörelse vilken tillsammans med frikyrko- och väckelserörelserna bildade stommen i den folkliga allians som drev fram demokratiseringen. Dessa folkrörelser, med sina folkligt förankrade ledare, kunde alliera sig med radikala borgerliga grupper, vilka sökte förändringar i de etablerade maktförhållandena.

Man kan därför tala om ett *dubbelt brott* i kontinuiteten. Det ena brottet var det historiskt sett revolutionerande avvecklandet av den formella sammankopplingen mellan ekonomisk och politisk makt; tidigare hade rösträtt och valbarhet knutits till ekonomisk ställning. Det andra brottet i

6. Detta avsnitt är hämtat från Jan Glete, "Ägarkoncentrationen och den politiska demokratin", i Rolf Skog & Rolf Eidem, red., *Makten över företagen*, under utgivning.

kontinuitet var den samtidiga framväxten av två nya elitgrupper som specialiserade sig på var sin maktsfär. Den nya ekonomiska eliten kunde inte på något mer djupgående sätt uppleva saknad och bitterhet över förlusten av en politisk makt som ändå i huvudsak aldrig tillhört dem eller deras förfäder. Deras upplevelser under dessa år måste främst ha varit positiva: en väldig tillväxt i personlig ekonomisk makt. Någon kraftigare aktivitet för att vrida den politiska klockan bakåt kan inte spåras hos dessa grupper under de följande årtiondena. De nya politiska makthavarna hade å sin sida övernog med arbete med att tillvarata den politiska maktens möjligheter och förpliktelser för att med något större allvar söka underkasta den ekonomiska makten långtgående politisk styrning. I stället inriktade sig båda parter på att gå vidare inom sina etablerade fält och söka utnyttja den stora omvandlingspotential som fanns i fortsatt *industrialisering* respektive *politiskt reformarbete*. Denna ömsesidiga förståelse bildade grunden för en *historisk kompromiss mellan arbete och kapital*.[7] Sveriges utveckling under 1900-talet kan ses som ett "djärvt samhällsexperiment" eftersom det inte vilar på maktsammanflätning utan på maktbalans.[8]

9.2 Elitbegreppet

Som ofta är fallet ifråga om samhällsvetenskapliga begrepp är också elitbegreppet mångtydigt och omdiskuterat. Dess användning i olika teorier och undersökningar överensstämmer inte alltid med vardagsspråket. En precisering av begreppet är därför nödvändig.

I gängse språkbruk har ordet "elit" ofta en värdeladdning, antingen positiv eller negativ. Det används exempelvis i olika sammansättningar för att utmärka de bästa eller skickligaste. I detta sammanhang har termen emellertid inte denna värderande innebörd. "Elit" används som en neutral, teknisk beteckning för en grupp som avviker i ett bestämt hänseende, nämligen ifråga makt och inflytande.

Denna precisering är dock knappast tillräcklig. Med tanke på hur omtvistat maktbegreppet är kommer det knappast som någon överraskning att även begreppet maktelit blivit föremål för betydande debatt och oenighet. I själva verket har den teoretiska diskussionen om de båda begreppen varit starkt sammanflätad. Olika förslag till definitioner av makt, liksom den kritik som riktats mot dessa definitioner, har ofta tillkommit i anslutning till praktiska försök att studera makteliter.

Att så är fallet är säkert ingen tillfällighet. Det problem som stått i centrum för debatten, frågan om hur makteliten kan avgränsas, ställer många av de teoretiska spörsmålen på sin spets. Historiskt sett kan man

7. Walter Korpi, *Den demokratiska klasskampen: Svensk politik i jämförande politik*, Tiden, Stockholm 1981.
8. Se vidare Glete, anfört arbete.

urskilja tre olika huvudansatser. Den gemensamma nämnaren är att man i samtliga fall sökt utarbeta ett kriterium för vilka som skall göras till föremål för undersökning. Skillnaden ligger i valet av måttstock.[9]

En första metod består i att välja personer med utgångspunkt från deras *anseende*. För att kunna omsätta metoden i praktiken fordras att anseendet görs mätbart. Ett tillvägagångssätt är att tillsätta en expertpanel bestående av "informatörer" som kan förutsättas ha god kännedom om maktförhållandena i samhället. Panelen tillfrågas sedan om vilka de anser vara de viktigaste makthavarna.[10]

En av metodens fördelar är att den i princip inte innehåller några begränsningar ifråga om de grunder på vilka maktinnehavet bedöms. Såväl formella som informella maktresurser kan beaktas. Bedömningen kan bygga på direkt beslutsmedverkan likaväl som på olika former av indirekt inflytande. Men fördelarna är delvis skenbara. Metoden innebär i själva verket att forskaren överlåter definitions- och mätproblemen till sina informatörer. De grunder på vilka bedömningarna görs förblir oklara. Olika expertpaneler kan tänkas komma till helt olika resultat. Perceptiva snedvridningar av olika slag kan få avgörande betydelse.

Exempelvis har studier baserade på denna typ av informatörsbedömningar ofta givit en mer koncentrerad bild av maktstrukturen än då andra metoder använts. Resultatet kan till icke ringa del tänkas bero på att informatörerna tillfrågats om maktförhållanden inom områden där de saknar direkta erfarenheter. När informationstillgången är begränsad blir bilden ofta starkt förenklad. De namn som alla känner till kommer därvid att dominera i den samlade bedömningen. Att bilden av makteliten ofta har denna karaktär är i sig inget ointressant faktum. Men dess korrespondens med den faktiska maktutövningen förblir höljd i dunkel.

Ett alternativ som utvecklats i direkt polemik mot anseende-metoden är att istället utgå från det direkta beslutsfattandet. Kriteriet blir här *beslutsmedverkan*. Makt blir liktydigt med det synliga, formella deltagandet. En av metodens fördelar är att utrymmet för subjektivism minskar. Bedömningsgrunden görs tydlig, åtkomlig och svår att manipulera.[11]

Men även beslutsansatsen kan kritiseras. Dels förbiser den det faktum att makt kan utövas informellt och indirekt, t ex via kontakter och antecipationsmekanismer. De inflytelserika behöver inte alltid visa sig vid sammanträdesbordet. Dels föranleder metoden en koncentration till de frågor som redan förts upp på dagordningen. Makten att definiera bort oönskade sakfrågor kommer därvid att underskattas.[12]

9. För en översikt över de tre huvudansatserna, se t. ex. Putnam 1976, s. 15–19.
10. Det mest kända exemplet på denna typ av studie är Floyd Hunter, *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*, University of North Carolina Press, Chapel Hill 1953.
11. Pionjärarbetet är Robert Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven 1961.
12. Jfr Peter Bachrach & Morton S. Baratz, "Two Faces of Power", *American Political Science Review*, 56, 1962, s. 947–952.

Metoden innebär också ett urvalsproblem. En fullständig undersökning av beslutsmedverkan inom alla beslutsarenor och sakområden låter sig av praktiska skäl sällan utföras. Även om undersökningen inriktas på en förhållandevis begränsad enhet, t. ex. en kommun eller en organisation, måste det i allmänhet bli fråga om ett litet urval. Deltagarsammansättningen kan ofta variera starkt från fall till fall. Att konstruera urvalet så att systematiska skevheter undviks kan vara förenat med stora problem.

Den tredje metoden tar sin utgångspunkt i *formella positioner*. Tekniken förutsätter att man först urskiljer en uppsättning institutioner som innebär tillgång till maktresurser av ett eller annat slag. Inom ramen för dessa institutioner väljs sedan de personer som innehar de formella nyckelpositionerna. Även denna metod har begränsningar. Den främsta risken ligger i att maktutövning som inte bygger på formella maktresurser underskattas.

Ingen av de tre huvudansatserna är således invändningsfri. Oavsett vilken som väljs kvarstår risken att en eller annan aspekt av maktbegreppet förbises och att urvalet får en i vissa stycken skev sammansättning. I ett avseende rör det sig om ett slags självmotsägelse, ett forskningens moment 22. Man kan inte systematiskt studera makteliter utan att först veta vilka de är, och man kan inte veta vilka de är utan att först ha studerat dem.

Metoder som gör det möjligt att delvis komma till rätta med detta problem har emellertid utvecklats. I flera av de större elitundersökningar som på senare år utförts i andra länder har man använt ett så kallat *snöbollsurval*.[13] Utgångspunkten har varit ett urval baserat på positionsansatsen. De personer som sålunda valts ut har intervjuats och därvid tillfrågats om vilka andra personer som på ett eller annat sätt varit av vikt i samband med den egna maktutövningen. Materialet har sedan bearbetats och de personer som ofta nämnts som betydelsefulla men inte återfunnits bland de ursprungligen utvalda har intervjuats i ett andra steg. I princip kan förfarandet upprepas tills dess inga nya namn förekommer tillräckligt ofta för att tillföras urvalet.

13. För en beskrivning av snöbollstekniken, se Leo Goodman, "Snowball Sampling", *Annals of Mathematical Statistics*, 32, 1961, s. 148–170. En diskussion av dess tillämpningsmöjligheter inom elitsociologin finns i Charles Kadushin, "Power, Influence and Social Circles", *American Sociological Review*, 33, 1968, s. 685–697. Bland de nationellt inriktade elitstudier som använt sig av snöbollsurval finns bl. a. en jugoslavisk (1968), en amerikansk (1971–1972), en australiensisk (1975) samt en västtysk (1981) undersökning. Se t. ex. Allen H. Barton, Bogdan Denitch & Charles Kadushin, red., *Opinion-Making Elites in Yugoslavia*, Praeger, New York 1973; Richard D. Alba & Gwen Moore, "Elite Social Circles", *Sociological Methods and Research*, 7, 1978, s. 167–188; Gwen Moore, "The Structure of a National Elite Network", *American Sociological Review*, 44, 1979, s. 673–691; John Higley, Desley Deacon & Don Smart, *Elites in Australia*, Routledge & Kegan Paul, London 1979; Ursula Hoffman-Lange (1985a), "Positional Power and Political Influence in the Federal Republic of Germany", internationella statsvetarförbundets kongress i Paris 1985.

Snöbollstekniken kan i ett avseende sägas återknyta till anseende-kriteriet. I båda fallen baseras urvalet på expertutlåtanden. Men det finns en väsentlig skillnad. Den ursprungliga anseende-metoden innebar att informatörerna tillfrågades om maktutövningen på ett direkt och allmänt sätt. Snöbollsmetoden är däremot indirekt och specifik. Den intervjuade fungerar som källa endast ifråga om den egna verksamheten. Ansvaret för att sammanställa den övergripande bilden stannar hos forskaren.

Resultaten från de undersökningar baserade på snöbollstekniken som hitintills genomförts är på samma gång negativa och positiva. Å ena sidan har bidraget till urvalsdragningen varit mycket begränsat. De nya namn som nämnts tillräckligt ofta för att bli föremål för intervju har varit få. De allra flesta av har återfunnits inom den grupp som valts ut på grundval av sina formella positioner.[14] Detta innebär å andra sidan ett styrkebesked för den rena positions-metoden. De allmänna svagheter man kunnat befara har visat sig ha begränsad omfattning.

9.2.1 Maktutredningens elitundersökning

Den undersökning om den svenska makteliten som maktutredningen genomfört har utformats med utgångspunkt från de internationella erfarenheterna. Urvalet har bestämts genom positions-metoden utan något kompletterande snöbollsurval. Valet att avstå från snöbollstekniken motiveras främst av två skäl. Det ena är att metoden inte inneburit några avgörande förändringar för urvalssammansättningen i de tidigare undersökningar där den tillämpats. Det andra är de informationskostnader den orsakar. Snöbollstekniken gör det nödvändigt att fråga om namn på enskilda personer. Sådana frågor är dels tidsödande, dels problematiska ur integritetssynpunkt. Genom att avstå från att fråga om namn på enskilda har de frågor som handlar om relationerna inom och mellan olika elitgrupper kunnat göras mer nyansrika i andra avseenden.[15]

Urvalet är indelat i sju institutionellt baserade huvudsektorer: politik, statsförvaltning, näringsliv, organisationer, massmedia, vetenskap samt kultur. I många fall har dessa i sin tur delats upp på olika undersektorer. En sammanfattande beskrivning av urvalets sammansättning ges på följande sidor.

14. Bogdan Denitch, "Elite Interviewing and Social Structure", i Barton m. fl. 1973, s. 9; Higley m. fl. 1979, s. 26 f; Moore 1979, s. 676; Hoffman-Lange 1985a, s. 7 f.
15. I de utländska undersökningarna har frågorna ofta begränsats till kontakter inom ett eller några få sakområden utvalda av den tillfrågade. Frågorna har främst gällt kontakter inom ramen för den tillfrågades verksamhet och har i första hand syftat till att fastställa förekomsten av en relation. I maktutredningens undersökning är frågorna ej knutna till ett avgränsat sakområde. Separata frågor har ställts om förekomsten av kontakt inom ramen för den egna verksamheten, stöd respektive motstånd med avseende på denna verksamhet samt förekomsten av privat umgänge. Varje frågeteknik har sina inbyggda begränsningar. Den som här utnyttjats är inte i alla avseenden att föredra framför dem som tidigare tillämpats. Men det bedömdes i detta fall finnas skäl att pröva en något annan utformning.

Politik[16]

Regering: Ställning som statsråd, statssekreterare eller som annan politiskt tillsatt chefstjänsteman i regeringskansliet.
Riksdag: Uppdrag som talman, ordförande eller vice ordförande i utskott, ordinarie utskottsledamot med hög anciennitet,[17] ledamot eller suppleant i talmanskonferensen eller utrikesnämnden, ledamot av annat viktigare riksdagsanknutet organ[18] eller ledamot av riksdagsgrupps presidium.
Partiorganisationer: Uppdrag som partistyrelseledamot[19] eller ordförande för ungdoms- eller kvinnoförbund i något av de sju största partierna.

Statsförvaltning

Regeringskansli: Ställning som enhetschef/departementsråd/ambassadör eller högre[20] inom regeringskansliet eller som chef för större svensk beskickning eller delegation i utlandet.[21]
Centralförvaltning: Ställning som generaldirektör, ställföreträdande generaldirektör, överdirektör eller motsvarande vid centralt ämbetsverk eller annan viktigare myndighet.[22]
Länsförvaltning: Ställning som landshövding eller länsöverdirektör.
Rättsväsende: Ställning som ombudsman, justitiekansler, justitieråd, regeringsråd, hovrättspresident, kammarrättspresident, ordförande för viktigare sektorsavgränsad domstol, riksåklagare eller överåklagare.
Försvar: Ställning som chef för större militär enhet eller förvaltningsmyndighet eller annan kvalificerad befattning inom försvaret, vanligen innebärande generalitets- eller amiralitetstillhörighet.

16. Kriterierna för politikerurvalet är utformade med utgångspunkt från tre skilda önskemål: att urvalet skall inkludera de tyngst vägande positionerna, att antalet positioner för varje riksdagsparti skall bli tillräckligt stort för att partierna vid behov skall kunna särskiljas i analysen samt att partierna i huvudsak skall representeras i proportion till deras ställning i valmanskåren. Önskemålen är i stor utsträckning förenliga, men inte helt. Urvalet innehåller därför något fler positioner för de mindre riksdagspartierna än vad deras ställning i övrigt berättigar till. Eftersom partierna i många fall särredovisas är problemet av mindre betydelse. Antalet positioner per parti är: vpk (40), s (173), c (50), fp (57), m (77), mp (30) samt kds (5).
17. Anciennitet avser verksamhetstid inom utskottet. Ledamöterna har utvalts partivis med två representanter från varje utskott för socialdemokrater och moderater samt en representant för vart och ett av de övriga partierna.
18. Avser riksdagsledamöter tillhörande följande organ: riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens revisorer, riksdagens JO-delegation, nordiska rådets svenska delegation, EFTA:s parlamentarikerkommitté (svenska delegationen), Europarådets parlamentariska församling, riksbanksfullmäktige samt ordförande och vice ordförande i riksdagens interparlamentariska grupp.
19. Bland ledamöter som ej tillhör partistyrelsernas arbetsutskott ingår endast de som tillika är riksdagsledamöter.
20. Ej politiskt tillsatta tjänster.
21. Ambassader med minst 8 tjänstemän samt delegationerna vid FN, EG, OECD och de internationella organisationerna i Genève.
22. Chefer för centrala verk och myndigheter lydande under försvarsdepartementet återfinns i sektorn försvar.

Svenska kyrkan: Ställning som biskop eller domprost.
Hov och hovförvaltning: Medlem av kungafamiljen eller befattning som högre tjänsteman inom hovförvaltningen.

Näringsliv[23]

Statligt näringsliv: Ställning som generaldirektörer, ställföreträdande generaldirektör, verkställande direktörer eller styrelseordförande i statligt affärsverk, större dotterbolag till dito, viktigare statligt företag med monopolställning, myndighetsutövande uppgifter, och/eller andra särskilda uppgifter,[24] större offentligt ägt företag av annat slag eller annan viktigare näringslivisinstitution med offentlig anknytning.[25]
Konsumentkooperation: Ställning som verkställande direktör eller styrelseordförande i större konsumentkooperativt företag[26] eller som tjänsteman eller förtroendevald i ledande position inom konsumentkooperativ centralorganisation.
Lantbrukskooperation: Ställning som verkställande direktör eller styrelseordförande i större lantbrukskooperativt företag eller som tjänsteman eller förtroendevald i ledande position inom lantbrukskooperativ centralorganisation.
Privat näringsliv: Ställning som verkställande direktör eller styrelseordförande i större privat företag.
Förmögenhet: Ställning som huvudföreträdare för någon av Sveriges 30 rikaste familjer.

Organisationer

Fackliga organisationer: Ställning som tjänstemän eller förtroendevald i ledande position inom LO, TCO, och SACO centralt, eller som ordförande i större förbund tillhörande dessa centralorganisationer.[27]
Näringslivsorganisationer: Ställning som tjänsteman eller förtroendevald i ledande position inom SAF centralt, som verkställande direktör eller ordförande i större förbund tillhörande SAF[28] eller som tjänsteman eller förtroendevald i ledande position inom större branschorganisation.

23. Beteckningen *större företag* i följande beskrivningar avser i samtliga fall koncerner eller dotterbolag som för 1988 tillgodoser minst ett av följande kriterier: minst 3000 anställda; minst 2,5 miljarder i omsättning; minst 15 miljarder i balansomslutning; minst 1 miljard i börsvärde (för börsföretag) eller eget kapital (för övriga).
24. Merparten av dessa företag tillgodoser kriterierna för beteckningen *större företag*. Därtill har dock fogats ytterligare några företag som på basis av de kriterier som tillämpats inom huvudsektorn statlig förvaltning ansetts böra ingå i urvalet.
25. Hit räknas företag och institutioner som i strikt mening vare sig är offentligt ägda företag eller myndigheter men som ändå har offentlig anknytning. Exempel: Stockholms fondbörs, AP-fonderna, hypoteksbankerna, löntagarfonderna.
26. Här ingår även företag ägda av organisationer inom arbetarrörelsen.
27. Med *större förbund* avses förbund med minst 7 000 medlemmar.
28. Med *större förbund* avses förbund vars medlemsföretag sammanlagt sysselsätter minst 25 000 anställda, d. v. s. de 14 största förbunden inom SAF.

Kommun- och landstingsförbund: Ställning som förtroendevald eller tjänsteman i ledande befattning inom kommun- och landstingsförbund.
Övriga organisationer: Ställning som ordförande eller generalsekreterare i större organisation inom bl. a. områdena barn, ungdom, skola, bistånd, bostäder, djur, folkbildning, fred, frivilligförsvar, handikapp- och patientfrågor, idrott, internationella frågor, invandrare, kvinnor, motor, miljö, nykterhets- och antidrogfrågor, pensionärer samt religiös verksamhet.

Massmedia

Dagspress: Ställning som chefredaktör/ansvarig utgivare, redaktionschef, eller chef för fackredaktion vid de största dagstidningarna och nyhetsbyråerna eller som chefredaktör/ansvarig utgivare vid större lokaltidning.
Etermedia: Ställning som verkställande direktör eller styrelseordförande, kanalchef, chef för större nyhetsprogram, chef för fackredaktion vid dito eller producent/programledare för viktigare program med inriktning på samhällsfrågor.
Övrig press: Ställning som chefredaktör/ansvarig utgivare för större tidskrift.[29]

Vetenskap

Ställning som rektor, chef eller styrelseordförande för universitet, högskola, vetenskaplig akademi eller större forskningsinstitut.

Kultur

Kulturinstitutioner: Ställning som chef, verkställande direktör, eller styrelseordförande för viktigare institution, organisation, eller företag inom kulturområdet.
Kulturpersonligheter: Ställning som ledande kulturpersonlighet inom litteratur, teater, film, konst eller musik.

En rad kriterier har varit vägledande för urvalet av sektorer och antalet positioner inom varje sektor. Undersökningen är främst inriktad på nationella eliter. Därför saknas företrädare för lokalt inflytelserika grupper, t. ex. kommunalpolitiker. Visserligen kan sådana grupper ibland spela en icke oväsentlig roll även i frågor av nationell betydelse. Likaså vore relationerna mellan lokala och nationella eliter väl värda att studera. Men att på allvar inrymma en lokal komponent i en i övrigt nationellt inriktad undersökning har bedömts vara förenat med alltför stora problem.

Urvalet har utformats som en totalundersökning. En nivåavgränsning har gjorts inom varje sektor. Alla positioner över denna nivå har inkluderats. Slumpmässiga stickprov förekommer ej. Ett av skälen är de problem som är förknippade med analys av kontaktmönster i ett slumpvis urval.

29. Inkluderar ej chefredaktörer för organisationsanknuten press. Informationschefer inom större organisationer har förts under respektive organisationstyp.

Antalet positioner inom de olika sektorerna (se tabell 9.1) har i huvudsak bestämts med utgångspunkt från två olika bevekelsegrunder. Den ena tar sikte på analysmöjligheterna. Trots att det handlar om en totalundersökning är tanken om en statistisk felmarginal ändå i viss mån tillämplig. Urvalet har därför utformats så att de olika huvud- och undersektorerna skall bli tillräckligt stora för att vid behov kunna särskiljas i analysen.

Ett andra önskemål var att kriteriet för urvalstillhörighet skulle vara så klart och enkelt som möjligt. Inom varje område kan i allmänhet en mer eller mindre tydlig hierarki urskiljas. Men den kan sällan betraktas som helt kontinuerlig. Valet står ofta mellan att antingen inkludera samtliga positioner på en viss nivå eller också ingen. Antalet positioner kommer därför att i viss mån bli beroende av var snittet praktiskt sett kan läggas.

Några absoluta riktlinjer för att vid urvalsdragningen väga de olika huvud- och undersektorernas betydelse mot varandra finns naturligtvis inte. Att på förhand avgöra om politik bör representeras av fler positioner än näringsliv eller om organisationer bör väga tyngre än förvaltning ter sig mycket vanskligt. Analytiskt finns emellertid en lösning. I den mån resultaten för olika sektorer klart skiljer sig åt kommer dessa skillnader att redovisas eller kommenteras. Var och en kan därvid bedöma i vilken grad deras numerär inverkar på resultatet för urvalet som helhet. Om skillnaderna mellan sektorer är små eller obefintliga är deras relativa storlek betydelselös. Resultaten för hela urvalet skulle blivit detsamma även om storleksförhållandena varit annorlunda.

En särskild kommentar är befogad beträffande den undersektor i urvalet som benämns kulturpersonligheter. Makt kan grundas på såväl formella som informella resurser. Kopplingen mellan dessa båda kan variera. Inom många sektorer är relationen stark. Såsom försöken med snöbollsurval visar sammanfaller ofta den formella och den informella makten. Inom kultursektorn är dock korrespondensen i många fall svagare än inom andra områden.[30] Av detta skäl kompletterades urvalet inom denna sektor med en uppsättning personer vars ställning inte grundar sig på formella resurser.

Även urvalet av kulturpersonligheter kan dock i en mening sägas vara positions-ansatsen trogen. Liksom inom övriga områden har urvalet utformats utifrån bestämda kriterier. Valet av kriterium varierar från en kulturart till en annan. Men den gemensamma nämnaren är att kulturens egna urvalsmekanismer utnyttjats, t. ex. de priser och andra utmärkelser som ofta delas ut av, och till, framstående kulturpersonligheter. Urvalet kan således sägas utgöra den av kultureliten etablerade kultureliten.

Som framgår av tabell 9.1 består eliturvalet i sin helhet av ca 2 500 positioner. Bakom dessa döljer sig emellertid inte lika många individer. Vissa personer innehar mer än en av de positioner som berättigar till en plats i urvalet. Till följd av denna överlappning blir antalet individer något lägre än antalet positioner.

30. I viss mån gäller detta även sektorerna massmedia och vetenskap. Men diskrepansen kan sägas vara särskilt påtaglig inom kulturområdet.

Tabell 9.1 Urvalssammansättning och svarsfrekvens

	Antal positioner	Procentandel svarande	Antal individer	Procentandel svarande
Politik	434	70	275	70
Regering	52	63	52	63
Riksdag	289	71	181	72
Partiorganisationer	93	73	90	73
Förvaltning	516	68	516	68
Regeringskansli	188	60	188	60
Centrala verk	103	83	103	83
Regional förvaltning	25	80	25	80
Rättsväsende	97	66	97	66
Försvar	53	81	53	81
Svenska kyrkan	27	74	27	74
Hov och hovförvaltning	23	17	23	17
Näringsliv	606	45	485	48
Statligt näringsliv	119	56	102	56
Konsumentkooperation	35	69	28	64
Lantbrukskooperation	57	75	52	75
Privata företag	365	38	289	41
Förmögenhet	30	20	30	20
Organisationer	402	66	377	67
Fackliga organisationer	103	73	94	76
Näringslivsorganisationer	124	41	111	41
Kommun- & landstingsförb.	27	89	26	88
Övriga organisationer	148	77	148	77
Massmedia	185	56	181	56
Dagspress	91	57	91	57
Etermedia	48	58	45	60
Övrig press	46	50	45	49
Vetenskap	128	62	120	63
Kultur	275	36	257	37
Kulturinstitutioner	73	59	72	58
Kulturpersonligheter	202	27	188	29
Totalt	2 546	58	2 123	59

Graden av överlappning inom och mellan olika sektorer kan utläsas ur den första och tredje kolumnen i tabell 9.1. Inom huvudsektorn politik finns exempelvis 434 positioner. Antalet individer inom samma grupp uppgår till 275. Skillnaden mellan de två talen (434 – 275 = 159) anger hur stor överlappningen är inom denna huvudsektor.

I de tre undersektorerna, regering, riksdag och partiorganisationer, finns 52, 181 respektive 90 individer. Summan av dessa tre uppgår till 323. Skillnaden mellan detta tal och antalet individer för sektorn politik

som helhet (323 – 275 = 48) anger hur stor del av överlappningen som faller *mellan* undersektorerna. Återstoden (159 – 48 = 111) speglar överlappningen *inom* de tre undersektorerna. Genom att summera antalet individer i de olika huvudsektorerna och jämföra resultatet med antalet individer i urvalet som helhet kan man på motsvarande sätt få en bild av överlappningen inom och mellan huvudsektorer.

Det bör påpekas att graden av överlappning inom de olika sektorerna delvis är ett resultat av urvalskonstruktionen. Den ringa graden av överlappning inom exempelvis förvaltningssektorn speglar främst det faktum att det inom denna sektor befanns rimligt att enbart utgå från exekutiva huvudbefattningar, t. ex. befattning som generaldirektör. Om även ordförandeuppdrag i olika styrelser och nämnder inkluderats skulle överlappningen blivit väsentligt mycket större.

Till grund för undersökningen ligger tanken att makten i det moderna samhället i huvudsak vilar på en uppsättning institutionellt baserade roller. Vilka fysiska personer som för tillfället bär upp dessa roller är här av underordnat intresse. Det är den systematik som kan urskiljas ifråga om rollinnehavarnas egenskaper och handlingsmönster som är av betydelse för förståelsen av hur samhället fungerar.

I enlighet med denna tanke är det positionerna snarare än individerna som utgör undersökningens grundläggande analysenheter. En person som samtidigt är, säg, ledamot av ett partis verkställande utskott (politik), ordförande i ett storföretags styrelse (näringsliv) och ordförande i en arbetsmarknadsorganisation (organisationer) kommer i analysen att dyka upp i alla tre rollerna. Personer som innehar flera toppositioner kommer därvid att väga tyngre än dem som bara innehar en enda.

Datamaterialet för undersökningen insamlades med hjälp av en brevenkät. Formuläret åtföljdes av ett informationsblad som upplyste om undersökningens syfte, om skyddet för de tillfrågades anonymitet och om att deltagandet var frivilligt. Fältarbetet ombesörjdes av statistiska centralbyrån och pågick under perioden juni 1989 till februari 1990. Huvuddelen genomfördes under sommaren 1989.

Svarsfrekvensen för urvalet som helhet uppgår till 58 procent i förhållande till antalet positioner och 59 procent i förhållande till antalet individer. Siffrorna är något lägre än vad som är vanligt ifråga om brevenkäter riktade till slumpmässiga befolkningsurval. I jämförelse med motsvarande elitundersökningar i andra länder ligger svarsfrekvensen på en mellannivå.[31]

31. I den tidigare refererade australiensiska undersökningen uppgick svarsfrekvensen – räknat på antalet individer – till 73 procent, i den amerikanska till 70 och i den västtyska till 55 procent (John Higley & Desley Deacon, "The Australian National Elite in the 1970s and 1980s", i Gwen Moore, red., *Research in Politics and Society, Volume 1, Studies of the Structure of National Elite Groups*, JAI Press, Greenwich 1985, s. 103; Allen H. Barton, "Background, Attitudes and Activities of American Elites", i Moore 1985, s. 176; Hoffman-Lange 1985a, s. 6). Samtliga dessa studier genomfördes som intervjuundersökningar varvid något lägre bortfall normalt är att vänta jämfört med brevenkäter.

En bidragande orsak till bortfallet kan vara att fältarbetet tilldrog sig viss publicitet.[32] Flera av de inlägg som publicerades ifrågasatte lämpligheten av att genomföra en undersökning av detta slag och innehållet i de frågor som ställdes.

Som framgår av tabell 9.1 finns i vissa fall klara variationer i svarsfrekvens mellan olika sektorer och undersektorer. På många håll är svarsfrekvensen god eller acceptabel. Men inom några områden är bortfallet betydande. De undersektorer som uppvisar den lägsta svarsfrekvensen är hov och hovförvaltning, förmögenhet, privat näringsliv, näringslivsorganisationer och kulturpersonligheter.

Inom sektorerna hov och hovförvaltning samt förmögenhet är antalet svarande alltför litet för att kunna analyseras. Den förstnämnda gruppen är meningsfull främst som separat stratum och måste därför utgå ur undersökningen. De svarande inom sektorn förmögenhet förs in under privat näringsliv. Beträffande de tre återstående undersektorerna – privat näringsliv, näringslivsorganisationer samt kulturpersonligheter – måste vissa reservationer göras beträffande resultatens tillförlitlighet.

En nära till hands liggande tanke är att bortfallet speglar en ideologisk tendens, att det i första hand varit personer med borgerliga eller konservativa uppfattningar som avstått från att deltaga i undersökningen. Bortfallet skulle i sådana fall vara särskilt besvärande.

Denna hypotes kan dock omedelbart avvisas. Exempelvis uppvisar de undersektorer inom statsförvaltningen som vanligen betraktas som borgerligt präglade ett relativt lågt bortfall. Inom sektorn politik återfinns den lägsta svarsfrekvensen bland socialdemokrater snarare än inom de borgerliga partierna.

Utöver de systematiska fel som kan uppstå till följd av frågekonstruktion och bortfall bör även risken för osystematiska eller slumpmässiga fel nämnas. Sådana fel uppkommer som en statistisk felmarginal vid alla undersökningar där ett mindre stickprov får representera en större popu-

32. Bland de inlägg och artiklar som på ett eller annat sätt kommenterat undersökningen har följande kommit till maktutredningens kännedom. Genmälen skrivna av den undersökningsansvarige, Anders Westholm, anges inom parentes. Datumangivelserna avser perioden juni 1989 – februari 1990: Påhl Ruin, "Statliga maktutredningen: Kritik mot personliga frågor", nyhetsartikel, *SDS* 10/6; Per T. Ohlsson, "Närgånget om ledare", *SDS* 12/6; ("Inga ledare under lupp?", *SDS* 27/6); Björn Gillberg, "Makten och miljön", *Kvällsposten* 10/7; Helena Egerlid, "Makten och etiken", *Alternativet*, nr 29; Staffan Heimersson, "Storebror i farten igen", *Z*, nr 8; ("Makten visar sig inte vid nyckelhålet", *Z*, nr 11); Gustaf Olivecrona, kolumn, *Dagens Industri* 9/8; Lars Jilmstad, "Inget svar", *SAF-Tidningen*, nr 37; Maciej Zaremba, "Mytiskt delirium", *DN* 27/11; Leif Leifland (i referat), "Ambassadören manar: Vägra svara!", *DN* 30/11; ("Anonymitet skyddas rigoröst", *DN* 11/1); Jan Freese, "Jag tänker inte vika ut mig", *Dagens Industri* 6/12; ("Ledarna kan lugnt vika ut sig", *Dagens Industri* 20/12); Jan Freese, "Skilj på politiker och företagsledare", *Dagens Industri* 12/1; Sigrid Combüchen, "Därför svarar jag inte till maktutredningen", *Arbetet* 16/12; ("Angeläget att maktstrukturen undersöks", *Arbetet* 8/1); Mats Johansson, "Nej du, maktens utredning", *Expressen* 15/1; Gunnar E. Sandgren, "Ang. makten och ohederligheten", *Jönköpingsposten/Smålands Allehanda* 1/2.

lation. Som redan framgått rör det sig i detta fall inte om någon stickprovsundersökning. Urval och population sammanfaller. Ändå är tanken om en statistisk felmarginal i viss mån tillämplig. De skillnader som vid en viss tidpunkt kan observeras mellan olika delgrupper behöver inte alltid vara ett resultat av systematiska processer. Slumpen deltar ibland även på elitnivå.

Av det ovan sagda följer att de resultat som redovisas i tabeller och diagram bör ses som närmevärden snarare än som exakta tal. Mindre skillnader bör inte tillmätas någon betydelse. Särskilt gäller detta ifråga om undergrupper innefattande ett litet antal positioner.

Detta kapitel utgör en första presentation av undersökningens resultat. Redovisningen behandlar flera av undersökningens centrala frågeställningar men gör inte anspråk på fullständighet. En fylligare redogörelse för de aspekter som här måst lämnas därhän kommer att ges i en separat rapport.[33]

9.3 Vägen till makten

Historiskt sett fanns ett nära samband mellan privilegium och makt. Ståndstillhörighet och rikedom, vanligen i förening, utgjorde i de flesta fall en nödvändig förutsättning för inträde i makteliten. Det faktum att dessa privilegier samtidigt gick i arv utgjorde en av grundvalarna för den härskande klassens exklusivitet. Möjligheterna att nå en maktposition avgjordes vanligen redan vid födseln.

Maktelitens ställning i dessa avseenden grundades i stor utsträckning på formella regler. Utvecklingen under främst 1800- och början av 1900-talet innebar att många av de formella banden mellan makt och privilegium bröts. Ståndssamhällets sammanbrott innebar slutet för adelns politiska, ekonomiska och sociala dominans.[34] Den allmänna rösträttens genomförande upphävde det direkta sambandet mellan förmögenhet och politisk makt. Såväl adelskap som rikedom gick förvisso fortfarande i arv, men de utgjorde inte längre någon entydig förutsättning för maktinnehav. Med undantag för den på ägande baserade makten inom näringslivet, kom inflytande att i första hand knytas till positioner och befattningar snarare än till individer och ätter.

Att den formella grundvalen för maktelitens reproduktion på detta sätt rycktes undan utgjorde dock knappast någon garanti för dess reella uttåg. Kvar stod fortfarande en mångfald informella mekanismer. Frågan är därför i vilken grad moderna tiders makteliter lyckats bevarat sin repro-

33. Ansvarig för redovisningen och för undersökningens genomförande är maktutredningens huvudsekreterare Anders Westholm. Ett tack riktas till Johan Ahlgren, Petter Beckman, Anna Carlbom Härd och Sverker Härd, som i olika skeden fungerat som forskningsassistenter, samt till Ulla Holmgren och Lars-Gunnar Holmström, som ansvarat för fältarbetet inom statistiska centralbyrån.
34. Se Sten Carlsson, *Svensk ståndscirkulation 1680–1950*, Lindblads, Stockholm 1950, s. 86–98.

duktionsförmåga trots avsaknaden av formella möjligheter att föra maktinnehavet vidare.

Eliters reproduktion kan betraktas ur ett snävare eller bredare perspektiv. I snäv mening handlar det om i vilken utsträckning innehavarna av samhällets absoluta toppositioner rekryterats från de familjer som i närmast tidigare led besatte motsvarande uppsättning positioner. Graden av sådan elitreproduktion bland dagens svenska makthavare är ganska blygsam. Den andel där någon av föräldrarna (i praktiken så gott som alltid fadern) innehaft en ställning som skulle berättigat till en plats i urvalet uppgår till ca sju procent.[35] Sett ur detta perspektiv är det således bara en liten minoritet som har sin härkomst i den föregående generationens elit.

Men även om siffran absolut sett är låg vittnar den samtidigt om att reproduktionsmekanismerna är långt ifrån fullständigt utraderade. Den statistiska sannolikheten för att en familj av en ren slump skall komma att inneha elitposition i två generationer i följd är försumbar.[36] De sju procenten representerar således en fullt märkbar avvikelse från idealet om fullständig öppenhet.

Vissa variationer kan skönjas mellan olika sektorer (tabell 9.2).[37] Störst andel positionsinnehavare med elithärkomst har näringsliv, massmedia och vetenskap. En bidragande orsak till att näringsliv och massmedia placerar sig i den övre delen av skalan är att det inom dessa sektorer fortfarande finns inslag av juridiskt grundad överföring i form av förmögenhetsarv. I enlighet därmed är också siffran för den privata delen av näringslivet (12 procent) något högre än den i tabellen angivna nivån för näringslivet som helhet.

Det är möjligt att siffran skulle varit ännu något högre om bortfallet bland de näringslivsföreträdare som valdes ut på grundval av förmögenhetskriteriet inte varit så stort eller om fler positioner valts ut med utgångspunkt från just detta kriterium. Men någon dramatisk förändring skulle knappast varit att vänta. Av de 30 familjer som toppar den svenska förmögenhetslistan[38] och vars huvudföreträdare ingår i urvalet är det exempelvis mindre än en tredjedel som i huvudsak kan sägas ha fått sin ställning i arv. I det stora flertalet fall har förmögenhetsbildningen ägt rum i den nuvarande generationen.

35. Klassificeringen grundas på uppgift om föräldrarnas yrke. Det har inte alltid varit möjligt att med full säkerhet avgöra om föräldrarnas ställning varit sådan att den, vid en retrospektiv tillämpning av urvalskriterierna, skulle berättiga till en plats i urvalet. I siffran sju procent ingår även de fall där elittillhörigheten bedömts som sannolik men inte helt säker. Andelen sådana fall utgör ca en tredjedel av dem som hänförts till elitkategorin. Siffran sju procent är i så måtto snarast en över- än en underskattning. Det är å andra sidan tänkbart att elittillhörigheten i ett fåtal fall förbisetts eftersom den aktuella positionen inte innehafts yrkesmässigt och därför inte uppgivits.
36. Den exakta sannolikheten behöver knappast fastställas. Det räcker med att konstatera att det handlar om promille multiplicerat med promille.
37. Noteras bör att tabellens uppgift om sektorstillhörighet endast avser den innevarande generationen. Föräldrarnas positioner faller inte alltid inom samma sektor.
38. "De nya miljonärerna", *Affärsvärlden*, nr 18, 1988, s. 14–39.

Tabell 9.2 Eliters reproduktion

	Procentandel elithärkomst	Procentandel adliga
Politik	5	2
Förvaltning	7	2
Näringsliv	10	3
Organisationer	2	2
Massmedia	13	4
Vetenskap	13	1
Kultur	4	5
Eliter	7	2

Den ovan genomförda kartläggningen av eliters härkomst ställer frågan om elitreproduktion i ett kort tidsperspektiv. Det handlar om överföring mellan blott två generationer. Hur skulle det se ut om vi istället kunde blicka över två epoker? Äldre tiders starka band mellan ståndstillhörighet och makt gör det möjligt att i någon mån kasta ljus över denna fråga.

Om den nu föreliggande undersökningen genomförts tvåhundra år tidigare, 1789 istället för 1989, skulle urvalets sammansättning i ett avseende varit given. Snart sagt samtliga skulle ha varit adelsmän. Idag är adelns maktställning i allt väsentligt bruten. Men det gamla ståndssamhällets avlagringar är ännu fullt skönjbara. Enligt uppgift från riddarhuset kan den i Sverige bosatta adelns numerär uppskattas till ca 25 000 inklusive ingifta kvinnor. Adelns andel av befolkningen uppgår därför till omkring tre promille. I eliturvalet är andelen 2,4 procent. Sannolikhet för en person av adlig börd att nå en elitposition är således omkring åtta gånger högre än för befolkningen i allmänhet.

Det snäva perspektiv på elitreproduktion som ovan anlagts utgör inte det enda sättet att betrakta frågan om eliters exklusivitet. Blicken kan också vändas åt det motsatta hållet. Istället för att undersöka i vilken utsträckning en liten grupp i maktens absoluta toppskikt förmår föra maktinnehavet vidare kan man rikta strålkastarljuset mot olika gruppers möjligheter att vinna inträde i makteliten.

Härvid fordras en jämförelsepunkt. Exklusivitet är ett relativt begrepp. Om exempelvis en stor del av eliten visade sig härstamma från en borgerligt präglad storstadsmiljö vore detta inget tecken på exklusivitet så länge detsamma kunde sägas om befolkningen i stort. För att möjliggöra en systematisk prövning måste elitens sammansättning kunna kontrasteras med befolkningens.

Valet av denna referenspunkt kan i förstone synas helt oproblematisk. Riktigt så enkelt är det emellertid inte. Vägen till makten har en tidsdimension. Få tar språnget direkt från skolbänken till maktens centrum. I jämförelse med den vuxna befolkningen som helhet kommer eliten därför att bli ålders- och generationsmässigt särpräglad.

Hur denna särprägel närmare bestämt ser ut framgår av figur 9.1. På ett mycket allmänt plan kan elitens ålderskurva sägas ha det väntade utseen-

det. Huvuddelen återfinns i den övre medelåldern. Genomsnittet för urvalet i sin helhet är 53 år.[39]

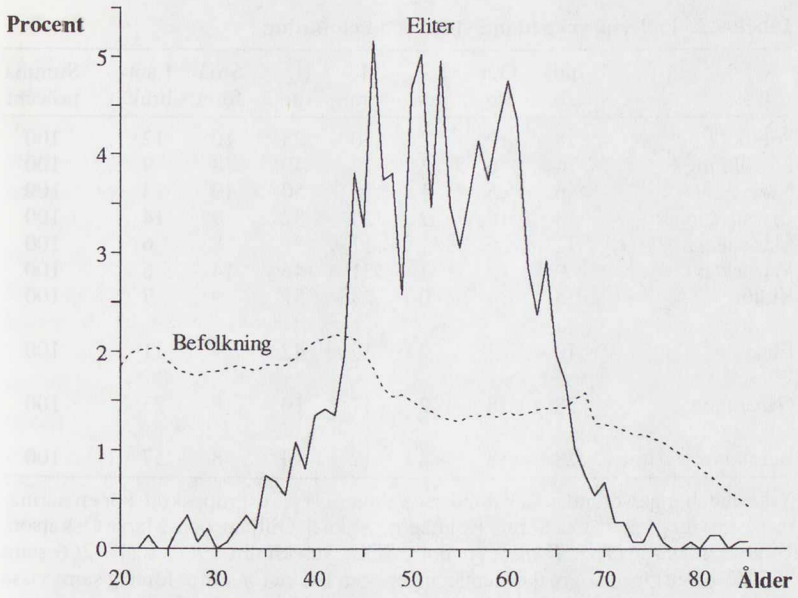
Vad som däremot överraskar är hur skarpa åldersgränserna är. Tillträde till makteliten beviljas endast undantagsvis för dem som är 43 år eller yngre. Men vid 44 skjuter sannolikheten för en inträdesbiljett plötsligt i höjden. Där förblir den sedan på en i huvudsak konstant nivå fram till pensionsåldern, varefter kurvan faller lika raskt som den tidigare steg. Åttio procent återfinns i intervallet 44–64 år. Tolkningen av de tillfälliga toppar och vågdalar som framträder däremellan är osäker. Det är tänkbart att det till någon del handlar om systematiska förändringar i rekryteringsprocessen men det kan också vara fråga om rena slumpvariationer.

I en mening är elitens åldersmässiga homogenitet bara en bland många andra tänkbara uttryck för dess sociala särprägel. Men ålder intar i vissa avseenden en särskild ställning. De flesta får tids nog tillfälle att inta den plats på ålderstrappan som utgör den omedelbara basen för elitrekrytering. Tiden verkar utjämnande i den meningen att merparten så småningom får sin chans.

Noga taget kan därför två olika perspektiv på den allmänna frågan om elitens exklusivitet urskiljas. Det ena kan sägas handla om *jämlikhet ifråga om livschanser*. Referenspunkten består i detta fall av den *generation* som i åldershänseende befinner sig inom samma intervall som eliten. Det andra perspektivet gäller *social representativitet*. Jämförelsegruppen utgörs här av hela den vuxna *befolkningen*. I vilken grad de båda betraktelsesätten sammanfaller är en empirisk fråga. I somliga fall är skillnaden försumbar medan den i andra kan spela en icke helt oväsentlig roll.

De befolkningsdata som fortsättningsvis kommer till användning medger att båda referenspunkterna redovisas.[40] Där inte annat anges har uppgifterna hämtats från två olika huvudkällor, nämligen maktutredningens medborgarundersökning[41] samt 1988 års valundersökning.[42]

39. Vissa skillnader mellan de olika huvudsektorerna kan urskiljas. Yngst är massmedias chefer (49 år) närmast följda av politiker (51 år) och organisationsföreträdare (52 år). Förvaltning och näringsliv intar en mellanställning (54 år). Den högsta medelåldern återfinns inom kultur (56 år) och vetenskap (58 år).
40. Försåvitt inte annat anges har de uppgifter som gäller generationen framtagits genom att – på basis av tioårsintervall – väga befolkningsdata så att åldersfördelningen överensstämmer med den som gäller för eliturvalet.
41. Undersökningen genomfördes hösten 1987. Urvalet är representativt för i Sverige mantalsskrivna personer mellan 16 och 80 år. Resultaten har tidigare redovisats i Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg, *Medborgarnas makt*, Carlssons, Stockholm 1989, samt i Göran Blomberg, Olof Petersson & Anders Westholm, *Medborgarundersökningen, Råtabeller*, Maktutredningen, Uppsala 1989.
42. Undersökningen genomfördes under sommaren och hösten 1988. Urvalet är representativt för röstberättigade, i Sverige bosatta, svenska medborgare mellan 18 och 80 år. Resultaten har presenterats i Mikael Gilljam, Sören Holmberg m. fl., *Rött Blått Grönt*, Bonniers, Stockholm 1990. De data som hämtats från valundersökningen avser befolkningens fördelning på uppväxtort samt deras uppfattningar i olika samhällsfrågor. Ett tack riktas till Peter Esaiasson som hjälpt till med vissa tilläggsbearbetningar för de analyser som här redovisas.



Figur 9.1 Åldersfördelning för eliturvalet samt för befolkningen mellan 20 och 85 år. *Källa för befolkningsdata: Statistisk årsbok för Sverige 1990*, SCB, Stockholm 1989, tabell 26, avseende folkmängden den 31 december 1988.

Det faktum att elitens självreproduktion i snäv mening är ganska begränsad betyder på intet sätt att dess sociala sammansättning i övrigt överensstämmer med befolkningens (tabell 9.3). I eliturvalet som helhet har 42 procent sitt ursprung i de högre tjänstemannaskikten (inklusive ledare för större företag samt s. k. fria yrkesutövare). Tjänstemän på mellannivå svarar för 19 procent. Barn till arbetare och lantbrukare är kraftigt underrepresenterade. Arbetarinslaget uppgår till ca en tredjedel av dess andel i befolkningsgenerationen. För lantbrukarnas del är förhållandet omkring ett till två.

Två tydliga avvikelser från det allmänna mönstret kan urskiljas. Sektorerna politik och organisationer har ett väsentligt svagare inslag av personer med högre tjänstemannabakgrund och en betydligt större andel med ursprung i arbetar- eller lantbrukarmiljö än vad som är fallet inom övriga områden. I ett internationellt perspektiv är dessa avvikelser långt ifrån självklara. I många andra länder företer den sociala sammansättningen inom politik och sannolikt även organisationsväsende avsevärt större likheter med andra delar av eliten.[43]

43. I bl. a. U.S.A. och Storbritannien, och med all sannolikhet även Frankrike, överensstämmer politikernas sociala ursprung i stor utsträckning med exempelvis de högre statstjänstemännens. I länder som Italien och Västtyskland finns dock i likhet med Sverige väsentliga skillnader mellan de båda grupperna. Se Putnam 1976, tabell 2.2 och 2.3. Jfr också Barton 1985, tabell 2 samt Ursula Hoffman-Lange (1985b), "Structural Prerequisites of Elite Integration in the Federal Republic of Germany", i Moore 1985, tabell 2.

Tabell 9.3 Faderns yrke bland eliter och befolkning

	Ind. arb.	Övr. arb.	L. tjm.	M. tjm.	H. tjm.	Små-föret.	Lant-bruk.	Summa procent
Politik	18	10	2	20	28	10	12	100
Förvaltning	6	6	3	19	49	8	9	100
Näringsliv	6	5	1	15	50	10	13	100
Organisationer	13	10	2	20	32	9	14	100
Massmedia	11	6	1	17	51	8	6	100
Vetenskap	9	3	1	21	46	14	6	100
Kultur	5	4	0	23	52	9	7	100
Eliter	10	7	2	19	42	9	11	100
Generation	28	18	2	11	10	8	23	100
Befolkning	28	18	3	12	14	8	17	100

Yrkesindelningen grundas på valundersökningarnas yrkesgruppskod. För en närmare beskrivning, se t. ex. Sören Holmberg, Mikael Gilljam och Maria Oskarson, *Valundersökning 1985, Teknisk rapport*, SCB, Stockholm 1988, s.247–266 samt 323–330. I gruppen högre tjänstemän ingår även ledare för större företag samt vissa egenföretagare med kvalificerad utbildning, t. ex. läkare och advokater med egen praktik eller byrå.

Ytterligare ett nationellt särdrag är den, i jämförelse med vissa andra länder, låga andelen egna företagare i föräldragenerationen. I urvalet som helhet kommer omkring 25 procent ur företagarhem, varav lantbrukare och småföretagare svarar för merparten. I tidigare australiensiska och amerikanska undersökningar uppgick motsvarande andel till 40 respektive 49 procent. Inom vissa sektorer var andelen ännu högre. Exempelvis visade sig drygt 60 procent av de amerikanska toppolitikerna ha sitt ursprung i företagarmiljö. Däremot uppvisar Västtyskland, i detta fall liksom i fråga om social rekrytering mer allmänt, ett mönster som i högre grad liknar det svenska. Den totala andelen ligger här på 28 procent.[44]

Motsättningen mellan arbetare och borgerlighet bildar den ena av de två sociala skiljelinjer som i stor utsträckning kommit att sätta sin prägel på det svenska samhällets utveckling i modern tid. Den andra utgörs av klyftan mellan land och stad tillsammans med den teoretiskt distinkta, men empiriskt nära förbundna, motsättningen mellan centrum och periferi.

44. Se Hoffman-Lange 1985b, s. 58, och däri refererade arbeten samt Barton 1985, tabell 3 och 4. Siffran 25 procent i det svenska fallet kan vara aningen i underkant. Ledare för större företag kan i vissa fall vara såväl anställda som hel- eller delägare i de företag de leder utan att det senare klart framgår av enkätuppgiften. Vidgas begreppet företagare till att även omfatta tjänstemän i företagsledande ställning stiger andelen till 32 procent, men med all sannolikhet stiger då även siffrorna för övriga länder i motsvarande grad. Urvalssammansättningen för de refererade undersökningarna är inte exakt densamma. Men i de fall uppgifter om den sektorsvisa fördelningen funnits tillgängliga (Sverige och U.S.A) är variationerna mellan strata tämligen små. Skillnaderna ifråga om urvalssammansättning blir därmed av mindre betydelse.

Det fordras knappast någon djupgående undersökning för att konstatera det starka sambandet mellan makt och geografi. Maktens institutioner finns i städerna, framförallt storstäderna och i synnerhet Stockholm. Att den stora majoriteten i undersökningsurvalet bor i Stockholm eller åtminstone tillbringar större delen av sin arbetstid i huvudstaden blir därmed närmast en praktisk nödvändighet.

Vad som däremot inte är lika uppenbart är huruvida det också finns en rekryteringsmässig motsvarighet till denna storstadsprägel. Har makteliten sina rötter utspridda över Sveriges karta likt befolkningen i stort eller kan man skönja maktens centralisering redan i uppväxten?

En del av svaret ges i tabell 9.4. Städernas, i synnerhet storstädernas, överrepresentation i elitens uppväxtmiljö är tydlig. Jämfört med motsvarande befolkningsgeneration har dubbelt så många växt upp i storstäderna, hälften så många på landsbygden. Politiken är återigen den sektor som företer störst likheter med befolkningsdata medan förvaltning och kultur utgör de områden som har den mest exklusiva stads- och storstadsprägeln.

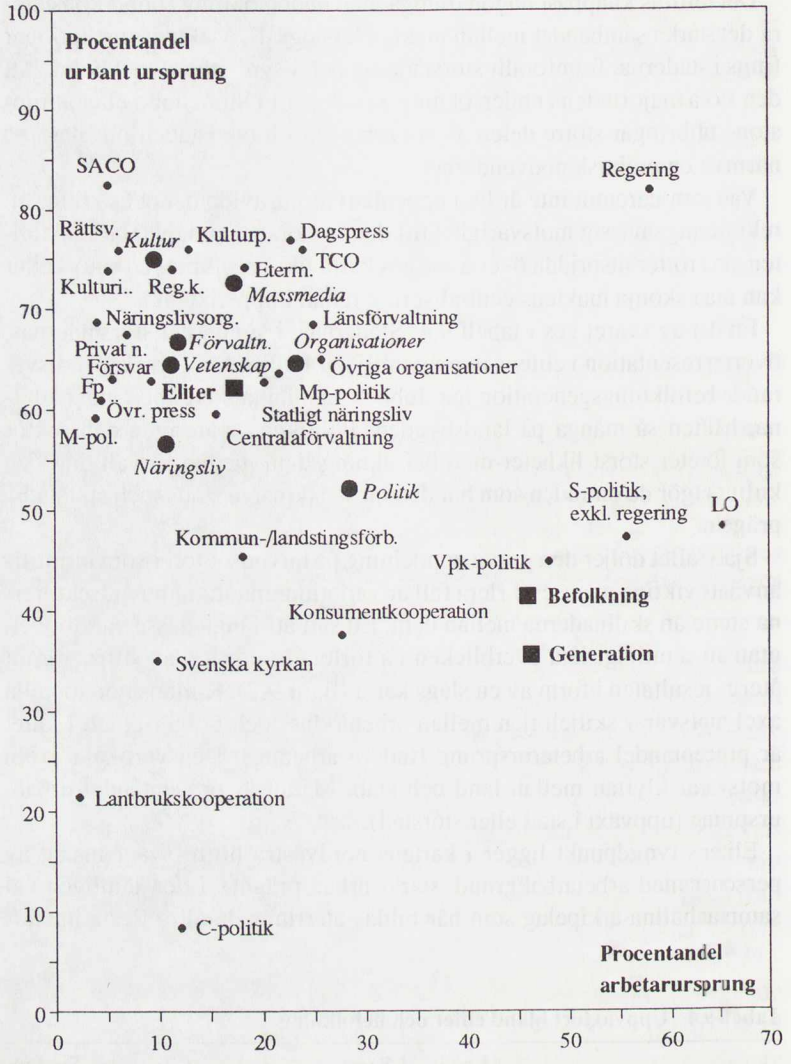
Självfallet döljer den grova uppdelning på huvudsektorer som hitintills använts viktiga nyanser. I flera fall är variationerna inom huvudsektorerna större än skillnaderna mellan dem. Ett sätt att fånga dessa variationer, utan att samtidigt låta överblicken gå förlorad i en flod av siffror, är att återge resultaten i form av en slags karta (figur 9.2). Kartans horisontella axel motsvarar skiljelinjen mellan arbetarklass och borgerlighet. Måttet är procentandel arbetarursprung (fadern arbetare). Den vertikala axeln motsvarar klyftan mellan land och stad. Måttet är procentandel urbant ursprung (uppväxt i stad eller storstad).

Elitens tyngdpunkt ligger i kartans nordvästra hörn (svagt inslag av personer med arbetarbakgrund, starkt urban prägel). I den tämligen väl sammanhållna arkipelag som här bildas återfinns de allra flesta huvud-

Tabell 9.4 Uppväxtort bland eliter och befolkning

	Lands-bygd	Sam-hälle	Stad	Stor-stad	Summa procent
Politik	28	20	25	27	100
Förvaltning	18	15	33	34	100
Näringsliv	23	21	33	23	100
Organisationer	23	12	40	25	100
Massmedia	16	12	44	28	100
Vetenskap	16	20	35	29	100
Kultur	11	14	29	46	100
Eliter	21	17	33	29	100
Generation	43	21	22	14	100
Befolkning	35	24	27	14	100

Med storstad avses Stockholm, Göteborg och Malmö.



Figur 9.2 Socialt ursprung hos olika eliter och i befolkningen

och undersektorerna i urvalet. Vid dess västra gränslinje påträffas de sfärer där inslaget av arbetarbakgrund är nästintill obefintligt: SACO, rättsväsende, kulturinstitutioner, näringslivsorganisationer, privat näringsliv, försvar, politiker tillhörande folkpartiet och moderata samlingspartiet samt kategorin övrig press.

I riktning ost och syd om huvudgruppen ligger ett antal tämligen isolerade öar. Rakt söderut återfinns i tur och ordning kommun- och landstingsförbundet, svenska kyrkan, lantbrukskooperationen samt politiker tillhörande centerpartiet. I sydostlig riktning ligger konsumentkooperationen, LO samt politiker tillhörande vänsterpartiet kommunisterna

och socialdemokraterna (exklusive regeringspolitiker). I denna riktning påträffas också befolkningen och den befolkningsgeneration som åldersmässigt motsvarar eliturvalet. Uppe i kartans nordöstra hörn ligger regeringen, som avviker från elitens huvuddel genom ett väsentligt större andel personer med arbetarbakgrund och från andra socialdemokratiska politiker genom ett påtagligt starkt urbant inslag.

Kartan ger ett väsentligt bidrag till förståelsen av den svenska elitens sociala särprägel. Huvudmönstret är detsamma som i många andra länder. Skillnaden ligger i förekomsten av, och styrkan hos, de öar som uppvisar avvikelser i den ena eller andra riktningen. Arbetare och lantbrukare har i Sverige i högre grad än annorstädes byggt upp egna sammanslutningar inom politik, näringsliv och organisationsväsende. Dessa sammanslutningars karaktär av klassbaserade massrörelser är fortfarande märkbar. Dagens svenska maktelit bär tydliga kännemärken från den utvecklingsprocess under perioden 1880–1940 som lade grunden till partisystem och organisationsväsende.

9.3.1 Rörelsebakgrund

En hypotes som under senare år ofta framkastats är att just folkrörelserna har stor betydelse för den svenska elitens reproduktion. I synnerhet har betydelsen av sådan reproduktion kommit att betonas ifråga om arbetarrörelsen. Man föds in i rörelsen, heter det. Det gäller att ha rätt rörelsebakgrund. De som idag innehar toppbefattningarna inom arbetarrörelsen är oftast barn till gårdagens aktivister, ombudsmän och politiker.

Enligt en tolkning har den starka kontinuiteten inom arbetarrörelsen lett till uppkomsten av en politisk klass. Arbetarrörelsen anses bilda en mer eller mindre sluten värld med stor förmåga till intern reproduktion.[45]

Undersökningen medger att dessa tankegångar utsätts för närmare prövning. I formuläret ställdes åtta frågor avseende faderns och moderns aktivitet inom organisationer, partiväsende och kyrka. Svarsfördelningen för urvalet som helhet framgår av tabell 9.5. Några direkt jämförbara befolkningsdata finns inte i detta fall. Det är därför vanskligt att dra några bestämda slutsatser om hur höga siffrorna är i jämförelse med vanliga medborgare. Det förefaller dock sannolikt att föräldrarnas aktivitet i politiska partier (såväl socialistiska som borgerliga) samt i arbetsgivar- och näringslivsorganisationer i väsentlig grad överstiger den nivå som kan antas ha gällt för befolkningen i gemen.

Aktivitetslistan toppas av kategorierna annan förening/organisation utanför arbetarrörelsen, svenska kyrkan eller frikyrka samt borgerligt parti. Arbetsgivar- och näringslivsorganisationer har något fler aktiva bland föräldrarna än fackförening inom LO, trots att siffrorna för befolkningen i detta fall säkerligen kraftigt väger över i motsatt riktning. Någon dominans för arbetarrörelsen kan knappast skönjas för urvalet som helhet.

45. Anders Isaksson, "Den politiska klassen", *Veckans Affärer*, nr 48, 1986, s. 54–65.

Tabell 9.5 Eliters rörelsebakgrund

	Procentandel aktiva		
	Fadern	Modern	Någondera
Svenska kyrkan eller frikyrka	20	21	26
Fackförening inom LO	11	1	12
Annan fackförening	6	2	7
Näringslivs-/arbetsgivareförening	12	1	12
Socialdemokratiskt/kommunistiskt parti	13	6	14
Borgerligt parti	18	10	22
Annan förening/org. inom arbetarrörelsen	6	3	7
Annan förening/org. utanför arbetarrörelsen	32	22	37
Minst en organisationstyp	62	43	67
Minst två organisationstyper	35	16	40
Minst tre organisationstyper	14	6	20

Frågeformulering: "Var Din far eller mor aktiv i förening, parti eller kyrka under Din uppväxttid?" *Svarsalternativ:* "Ej aktiv"; "Aktiv".

Som väntat ligger aktivitetsnivån väsentligt lägre bland mödrar än bland fäder. Det enda undantaget är kyrklig verksamhet. Särskilt tydlig är den manliga dominansen inom arbetsmarknadsorganisationerna, vilket delvis kan förklaras med den väsentligt lägre förvärvsfrekvensen bland kvinnor i föräldragenerationen.

Det skulle i förstone kunna misstänkas att bilden av manlig och kvinnlig organisationsaktivitet bland föräldrarna delvis beror av eliturvalets egen könsmässiga sammansättning. I urvalet ingår väsentligt fler män än kvinnor. Männen kan tänkas ge en annan bild av föräldrarnas aktivitet än kvinnorna.

En sådan skillnad skulle kunna uppstå av två olika skäl. Det kan dels handla om perceptiv snedvridning. Men det kan också vara fråga om en socialisationseffekt. Betydelsen av rollförebilder av samma kön som det egna betonas ofta. Med utgångspunkt från denna hypotes skulle en högre aktivitesfrekvens kunna förväntas bland mödrarna till de kvinnor som trots allt ingår i urvalet.

Ingen av dessa tankar visar sig emellertid ha något empiriskt stöd. Män och kvinnor ger i allt väsentligt samma bild av föräldrarnas organisationsaktivitet.[46]

Även om fäders och mödrars aktivitetsgrad skiljer sig åt finns en stark relation på individnivå. Med tanke på hur marginalfördelningarna ser ut rör det sig om ett betingat snarare än ett symmetriskt samband. I de fall modern varit aktiv i en organisation av visst slag har i allmänhet också fadern varit det. Däremot gäller inte alltid det motsatta förhållandet.[47]

46. Produktmomentkorrelationen mellan eget kön och faderns aktivitet är -0,01, den mellan eget kön och moderns aktivitet +0,03. Korrelationerna har rätt tecken men sambandens styrka är helt försumbar och deras existens ej statistiskt säkerställd.

47. Lœvingers *H* för det parvisa sambandet mellan faderns och moderns akivitet varierar från 0,28 till 0,73 med ett genomsnittligt värde på 0,62.

Existensen av dessa samband gör det berättigat att i den fortsatta analysen slå samman faderns och moderns aktivitet inom varje organisationstyp. Dessa summationsmått kan sedan läggas till grund för en dimensionsanalys. Syftet med analysen är att undersöka i vilken grad föräldrarnas aktivitet inom en viss organisationstyp samvarierar med aktiviteten i andra organisationstyper.

Med utgångspunkt från de tankar som refererades i inledningen till detta avsnitt är hypotesen att de tre organisationstyper som främst representerar arbetarrörelsen bör uppvisa starka inbördes samband. Däremot bör banden mellan övriga organisationstyper vara svaga eller obefintliga. Inget av de borgerliga partierna, hävdas det, har någon motsvarighet till det tätt tvinnade nät av organisationer som finns inom arbetarrörelsen.[48]

Den förra tanken får stöd men inte den senare. Två tydliga dimensioner utkristalliserar sig (tabell 9.6). Den första – bestående av fackförening inom LO, socialdemokratiskt/kommunistiskt parti samt annan förening/organisation inom arbetarrörelsen – representerar arbetarrörelsen. Den andra – bestående av svenska kyrkan eller frikyrka, näringslivs- eller arbetsgivareförening, borgerligt parti samt annan förening/organisation utanför arbetarrörelsen – representerar borgerligheten. En organisationstyp, kategorin annan fackförening, kan inte entydigt föras till någon av de båda huvuddimensionerna även om laddningen är något starkare på den borgerliga faktorn.

Det finns en gradskillnad mellan de båda dimensionerna. Den faktor som representerar arbetarrörelsen är något starkare sammanhållen än den som representerar borgerligheten. Men skillnaden är liten och torde delvis kunna skyllas på frågekonstruktionen. De organisationstyper som ingår i den borgerliga dimensionen är i ett fall negativt snarare än positivt definierade (annan förening/organisation utanför arbetarrörelsen) och inrymmer i ett annat fall även ett mindre antal organisationer som står arbetarrörelsen förhållandevis nära (svenska kyrkan eller frikyrka).

Tabell 9.6 Eliters rörelsebakgrund: dimensionsanalys

	Arbetarrörelsen	Borgerligheten
Fackförening inom LO	**73**	-13
Socialdemokratiskt/kommunistiskt parti	**86**	-4
Annan förening/org. inom arbetarrörelsen	**79**	6
Svenska kyrkan eller frikyrka	-14	**58**
Näringslivs-/arbetsgivareförening	-7	**57**
Borgerligt parti	-21	**74**
Annan förening/org. utanför arbetarrörelsen	09	**69**
Annan fackförening	19	38
Egenvärde	1,99	1,86

Principalkomponentanalys baserad på summan av föräldrarnas aktivitet. Varimax-roterad lösning. Antalet dimensioner har bestämts med hjälp av Kaijsers kriterium. Samtliga laddningar har multiplicerats med 100.

48. Isaksson 1986, s. 58.

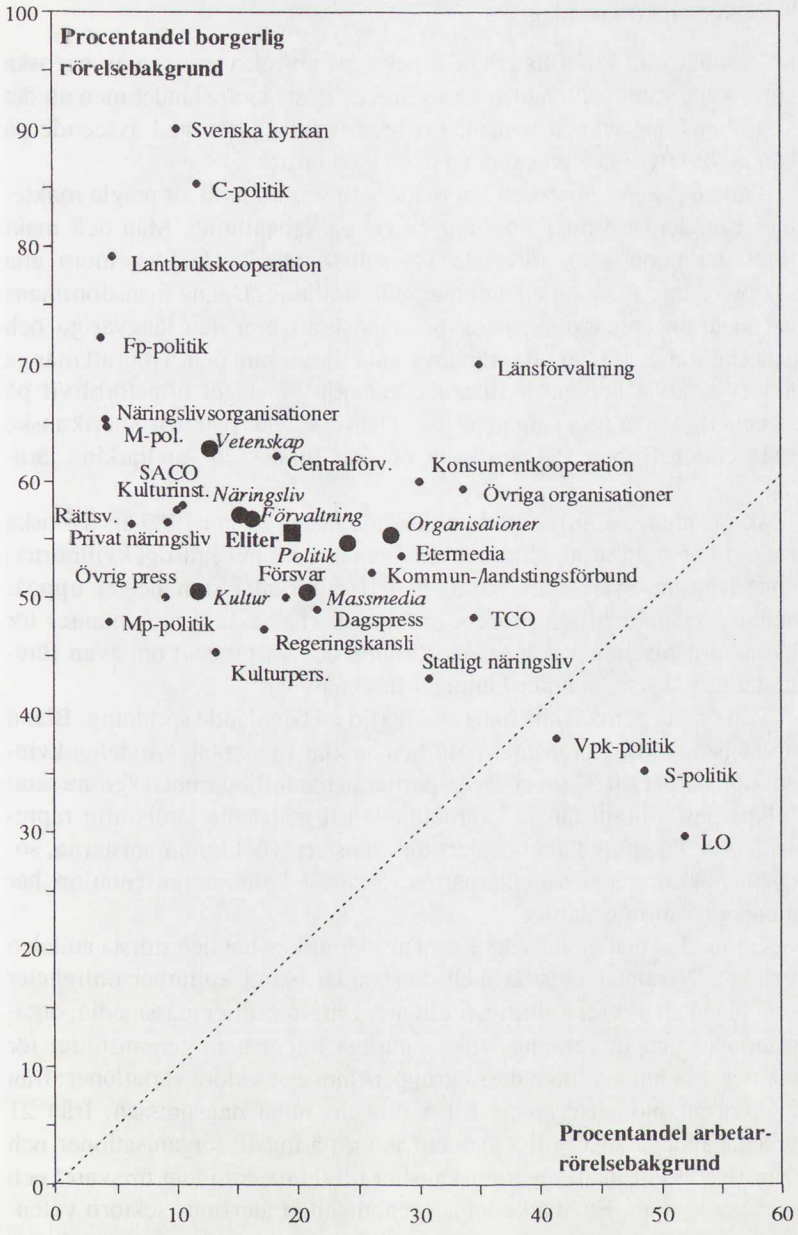
Analysen bör inte tolkas så att föräldrarna haft sin organisationsaktivitet förlagd till *antingen* den ena eller andra rörelsen. Det finns visserligen ett negativt samband mellan de båda dimensionerna men det är ganska svagt.[49] Resultatet innebär istället främst att de organisationstyper som ingår i respektive dimension har starka band inbördes medan de båda dimensionerna är i stort sett oberoende sinsemellan. I vissa fall har föräldrarnas aktivitet varit förlagd enbart till den ena eller den andra rörelsen, men kombinationer existerar också.

Det blir därvid intressant att undersöka var på de båda dimensionerna olika eliter har sin tyngdpunkt. Resultatet kan återigen enklast åskådliggöras i form av en karta (figur 9.4). Den horisontella axeln visar hur vanligt det är att föräldrarna varit aktiva inom arbetarrörelsen, den vertikala till hur stor del de varit aktiva i någon organisation tillhörande borgerligheten. Måttet är i båda fallen den procentandel av föräldrarna som varit aktiva i någon organisation ingående i respektive rörelse.[50]

Diagonalt över kartan går en sträckad gränslinje. Linjen viser vilken typ av rörelsebakgrund som har övertaget. Nordväst om linjen dominerar borgerlig rörelsebakgrund, i sydost bakgrund inom arbetarrörelsen. Endast tre grupper faller sydost om linjen: företrädare för vänsterpartiet kommunisterna, socialdemokraterna samt LO.[51] Ingen av dessa tre är emellertid exklusivt präglad av föräldrar aktiva inom arbetarrörelsen. Här finns också ett icke obetydligt inslag av borgerlig rörelsebakgrund.

En god bit nordväst om gränslinjen återfinns eliturvalets tyngdpunkt. Kring denna tyngdpunkt finns en viss spridning. I gränslandet strax nordväst om linjen ligger statligt näringsliv, TCO, kommun- och landstingsförbund, etermedia, konsumentkooperation samt kategorin övriga organisationer. I diagrammets västra kant, med exklusiv prägel av borgerlig rörelsebakgrund, återfinns bl. a. företrädare för näringslivsorganisationer, moderata samlingspartiet, SACO, kulturinstitutioner, rättsväsende, privat näringsliv, miljöpartiet de gröna samt kategorin övrig press. Längst upp i nordväst, med mycket stark borgerlig rörelsebakgrund och svag till måttlig anknytning till arbetarrörelsen påträffas företrädare för svenska kyrkan, centerpartiet, lantbrukskooperationen och folkpartiet. Representanter för länsförvaltningen utmärks främst av stark anknytning till båda rörelsetyperna men med klar borgerlig övervikt.

49. Korrelationen mellan faktorerna är -0,14 vid promaxrotering.
50. Ett annat tänkbart mått vore medelvärden baserade på additiva index. Vilket mått som än väljs blir bilden i huvudsak densamma. Procentandelar används i detta fall främst av pedagogiska skäl.
51. Resultatet är ej beroende av det faktum att borgerlig rörelsebakgrund mäts med fyra delfrågor medan arbetarrörelsebakgrund mäts med tre. Även vid en medelvärdesskattning grundad på index som normerats till samma teoretiska max- och minvärden är det bara inom dessa tre grupper som arbetarrörelsebakgrund förekommer i högre grad än borgerlig rörelsebakgrund.



Figur 9.3 Rörelsebakgrund hos olika eliter

Tanken om att arbetarrörelsen utgör en, i fråga om rörelsebakgrund, avvikande grupp är således inte felaktig. Men en avvikelse är naturligtvis alltid beroende av sin referenspunkt. Den analys som här genomförts fäster uppmärksamheten på att avvikelsen sker relativt en maktelit där borgerlig rörelsebakgrund utgör det dominerande inslaget.

9.3.2 Andrarkins järnlag

De resultat som hitintills erhållits pekar på att rekryteringen av svenska eliter följer samma huvudtendens som i de flesta andra länder men att det samtidigt finns viktiga undantag. Elitens exklusivitet med avseende på kön utgör ytterligare ett exempel på detta mönster.

Bland de egenskaper som internationellt sett kommit att prägla makteliter i modern tid intar kön utan tvivel en särställning. Män och makt förefaller oupplösligt förenade. Överallt, i alla länder och inom alla sektorer, intar männen en dominerande ställning. Denna mansdominans har visat en anmärkningsvärd motståndskraft mot den långvariga och ofta ambitiösa strävan till förändring som riktats mot den. Trots att många hinder gradvis undanröjts har det kvinnliga inslaget ofta förblivit på samma låga nivå som i utgångsläget. Det verkar, skriver den amerikanske statsvetaren Robert Putnam, som om det funnes en "andrarkins järnlag".[52]

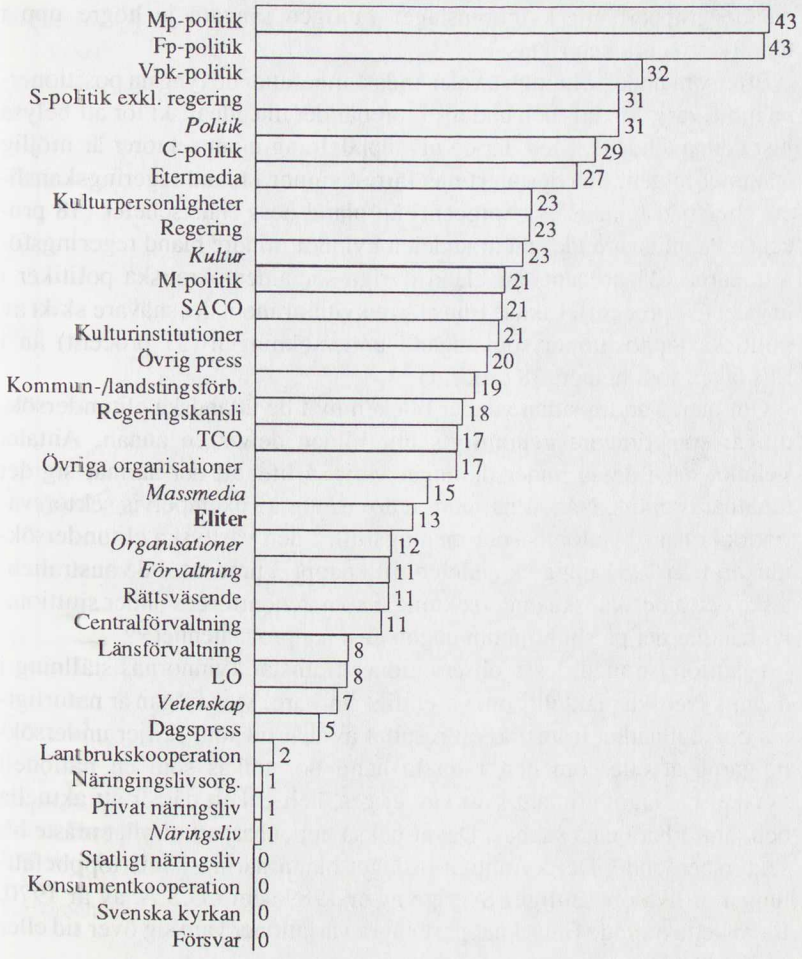
Att männen svarar för ett dominerande inslag även i 1989 års svenska maktelit är ställt utom allt tvivel. Frågan är bara hur kraftigt kvinnornas underläge är. Svaret ges i figur 9.4. I eliturvalet som helhet uppgår andelen kvinnor till 13 procent om man bortser från representanter för kvinnoorganisationer och kvinnoförbund och 14 procent om även företrädare för dessa sammanslutningar inräknas.

Kring detta genomsnitt finns emellertid en betydande spridning. Bland urvalets huvudsektorer intar politiken en klar förstaplats. Andelen kvinnor uppgår här till 31 procent. Av partierna har miljöpartiet de gröna samt folkpartiet kommit längst i förhållande till målet om jämbördig representation. På en mellannivå återfinns vänsterpartiet kommunisterna, socialdemokraterna och centerpartiet. Svagast kvinnorepresentation har moderata samlingspartiet.

Kulturen är den huvudsektor som näst politiken har den största andelen kvinnor. Nivån är ungefärligen densamma bland kulturpersonligheter som bland chefer för kulturinstitutioner. Därefter följer massmedia, organisationer och förvaltning, vilka samtliga ligger nära genomsnittet för urvalet som helhet. Inom dessa grupper finns dock stora variationer: från 27 procent inom etermedia till 5 procent inom dagspressen, från 21 procent inom SACO till 1 procent inom näringslivsorganisationer och från 18 procent inom regeringskansliet till 0 procent inom försvaret och svenska kyrkan. Ett stycke under genomsnittet återfinns sektorn vetenskap. Allra sist kommer näringslivet där inslaget av kvinnor är så gott som obefintligt. Vilken del av ekonomin det handlar om spelar mindre roll. Kvinnornas frånvaro är lika påtaglig inom statligt och kooperativt företagande som inom det privata näringslivet.

Inom hela näringslivssektorn, inklusive näringslivsorganisationerna, finns det i själva verket bara fem toppositioner som innehas av kvinnor. En av dessa återfinns inom lantbrukskooperationen och avser LRF:s

52. Putnam 1976, s. 33.



Figur 9.4 Procentandel kvinnor i olika eliter. Siffrorna grundas i detta fall på hela urvalet, inklusive dem som ej besvarat enkäten. Positioner avseende ordförandeskap i kvinnoförbund och kvinnoorganisationer ingår ej i analysen. Inräknas även dessa positioner blir kvinnoandelen i urvalet som helhet samt i gruppen övriga organisationer en procentenhet större än den i figuren angivna.

medlemsorganisation snarare än dess rörelsedrivande delar. De övriga fyra innehas av två personer, vilka båda delvis grundar sin ställning på ärvda förmögenheter. Ingen kvinna har ännu släppts in i näringslivets absoluta toppskikt utan arvsrättens hjälp.

Två olika perspektiv kan anläggas vid bedömningen av de siffror som ovan presenterats. Den ena utgångspunkten är demokratiteorins ideal om öppenhet och likaberättigande. Slutsatsen blir då att det på de flesta områden fortfarande är lång väg kvar till målet. Det kan också beläggas att diskrepansen mellan norm och verklighet ökar i takt med att avståndet till makten minskar. I likhet med vad som gäller för många andra förför-

delade grupper, blir kvinnoinslaget vanligen svagare ju högre upp i hierarkierna blicken riktas.[53]

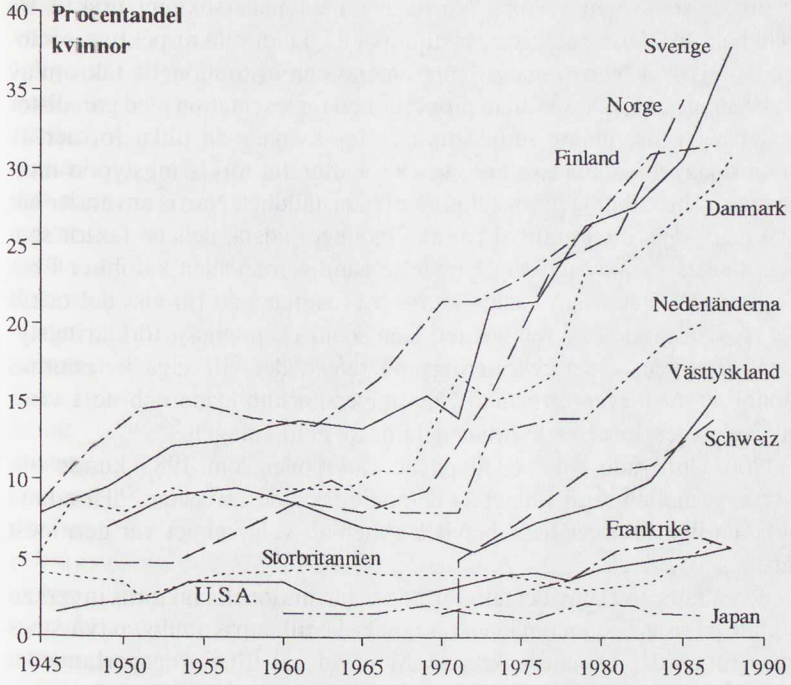
Eftersom undersökningsurvalet endast innefattar de tyngsta positionerna inom varje huvud- och undersektorer är det inte idealiskt för att belysa just denna tendens. Men där en nivåuppdelning inom sektorer är möjlig stämmer bilden. Således återfinns färre kvinnor i bland regeringskansliets chefstjänstemän[54] (13 procent) än bland dess enhetschefer (18 procent). På motsvarande sätt är andelen kvinnor mindre bland regeringsföreträdarna (23 procent) än bland övriga socialdemokratiska politiker i urvalet (31 procent). Likaså finns färre kvinnor inom det snävare skikt av politiska toppositioner som ingår i undersökningen (31 procent) än i riksdagen som helhet (38 procent).[55]

Om man å andra sidan vänder blicken mot de utländska elitundersökningar som tidigare genomförts blir bilden delvis en annan. Antalet kvinnor har i dessa undersökningar varit så litet att det närmat sig det omätbaras gräns. Någon närmare redovisning av exempelvis sektorsvariationer har ej bedömts som meningsfull. I den västtyska elitundersökningen från 1981 uppgick andelen till knappt 3 procent. I de australiensiska och amerikanska undersökningar som genomfördes under sjuttiotalet handlar det på sin höjd om någon enstaka procentenhet.[56]

I jämförelse med dessa observationer framstår kvinnornas ställning i dagens svenska maktelit som väsentligt starkare. Men frågan är naturligtvis om skillnaden främst är ett resultat av den tid som skiljer undersökningarna åt eller om den i första hand bör tolkas som en nationell avvikelse. Något allmänt svar kan ej ges, helt enkelt därför att aktuella och jämförbara data saknas. Det är också uppenbart att utfallet måste bli sektorsberoende. Det kvinnliga inslaget bland näringslivets toppbefattningar är lika obefintligt i Sverige av år 1989 som i U.S.A. av år 1970. Inom detta område finns knappast några variationer vare sig över tid eller mellan länder.

Det finns emellertid en sektor där förutsättningarna för en närmare analys är ovanligt gynsamma, nämligen politik. I figur 9.5 redovisas hur kvinnorepresentationen utvecklats under efterkrigstiden i elva demokratiska industriländers parlament. Uppenbart är att de nordiska länderna för närvarande intar en särställning. I Norge, Danmark, Finland och Sverige ligger nivån på mellan 30 och 40 procent. Inga jämförbara utomnordiska länder har ännu passerat 20-procentstrecket. Det typiska förhållandet är snarast det som i diagrammet representeras av länder som Frankrike,

53. Se t. ex. *Varannan damernas. Slutbetänkande från utredningen om kvinnorepresentation*, SOU 1987:19, s. 33 ff.
54. Avser rättschefer, expeditionschefer och avdelningschefer.
55. Slutsatsen påverkas ej av det faktum att en del av de utvalda positionerna baseras på anciennitet inom utskott. Om dessa positioner utesluts från analysen sjunker andelen kvinnor till 30 procent.
56. Hoffman-Lange 1985b, s. 91, not 13; Barton 1985, s. 191; Higley m. fl. 1979, s. 64 f.



Figur 9.5 Kvinnorepresentation i demokratiska industriländers parlament under efterkrigstiden. Vid tvåkammarsystem avses underhuset. *Källor:* Drude Dahlerup, *Vi har väntat länge nog – handbok i kvinnorepresentation*, Nordiska Ministerrådet, Köpenhamn 1989, tabell 3; Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1976, figur 2.2; Pippa Norris, "Women's Legislative Participation in Western Europe", *West European Politics*, 8, nr 4, 1985, s. 90–101, figur 2; *Chronicle of Parliamentary Elections and Development*, Inter-Parliamentary Union, Genève, årgångarna 1976/1977–1988/1989.

Storbritannien och U.S.A., dvs. en andel på omkring 10 procent eller därunder.[57]

Lika klart är att de tvärnationella skillnaderna ökat under senare år. Intressant nog är emellertid den inbördes ordningen mellan länderna skönjbar på ett ganska tidigt stadium. Den relativa placering som gällde för 30–40 år sedan stämmer i många fall ganska väl med den som råder idag.[58] Faktum är att den svenska kvinnorepresentationen av år 1945 i många fall fortfarande överstiger den nivå som nu återfinns i många jämförbara länder.

Man kan med utgångspunkt från denna beskrivning fråga sig varför kvinnorna i de nordiska länderna haft större möjligheter att vinna insteg i politiken än vad som varit fallet i de flesta andra jämförbara stater. Den

57. Jämförelsen avser industriländer med parlamentarisk demokrati. I kommunistiskt styrda stater har däremot nivåer som ligger i paritet med de nordiska ländernas förekommit.
58. Ett undantag är Island där kvinnoandelen höll sig kring fem procent eller därunder fram till 1983 för att sedan snabbt stiga till en nivå över 20 procent.

brittiska statsvetaren Pippa Norris har i en undersökning urskilt tre tänkbara förklaringsfaktorer: institutionella, kulturella respektive socio-ekonomiska. I Norris analys representeras den institutionella faktorn av valsystemet. Hypotesen är att proportionell representation med partilistor innebär gynnsammare förutsättningar för kvinnor än olika former av majoritetsval i enmansvalkretsar. Den kulturella förklaringstypen motsvaras av befolkningens inställning till jämställdhet. Norris använder här två mått: dels direkt attityd baserad på intervjudata, dels en faktor som kan tänkas vara av indirekt betydelse nämligen andelen katoliker i befolkningen. Det senare måttet kommer i realiteten att till viss del också återspegla graden av religiositet. Den socio-ekonomiska förklaringstypen, slutligen, avser rekryteringsunderlaget, det vill säga kvinnornas andel av de förvärvsarbetande, de universitetsutbildade och de i vissa nyckelprofessioner verksamma delarna av befolkningen.[59]

Norris prövade sin modell på de variationer som 1983 kunde observeras mellan sammanlagt 24 demokratiska industristater.[60] Hon fann att samtliga faktorer hade betydelse men att valsystemet var den mest utslagsgivande.

Resultatet styrks av det faktum att den institutionella faktorns inverkan kunde påvisas även inom länder. I Frankrike tillämpas vanligen två-stegs majoritetsval i enmansvalkretsar. Men vid val till Europaparlamentet används ett proportionellt valsystem inom en enda valkrets. Av dem som 1979 utsågs att representera Frankrike i Strasbourg var 21 procent kvinnor. Vid valet till Nationalförsamlingen samma år stannade däremot andelen vid 4 procent.

I västtyska Bundestag utses hälften av ledamöterna via majoritetsval i enmansvalkretsar medan den andra hälften väljs på basis av listor upprättade av partierna inom respektive delstat. Åttio procent av de valda kvinnorna visade sig ha inträtt i parlamentet via delstatslistorna.

Ett tredje belysande exempel är Schweiz där kvinnorna erhöll nationell rösträtt, och rätt att kandidera till parlamentet, först 1971. Trots detta och flera andra tydliga tecken på en konservativ kvinnosyn, passerade andelen kvinnor i parlamentet snabbt nivån i flera länder med en långt mer positiv inställning till jämställdhet, en längre tradition av kvinnligt deltagande i politiken och en väsentligt starkare kvinnorörelse, såsom Storbritannien, U.S.A. och Kanada. Det proportionella valsystemet visade sig återigen fälla utslaget.

Även i fråga om kvinnornas ställning kan således den svenska maktelitens särprägel i icke oväsentlig grad föras tillbaka på de institutioner som grundlades i seklets början, i vissa fall ännu tidigare. Lite tillspetsat skulle man kunna hävda att Gustaf Vasa och Arvid Lindman – förvisso helt oförskyllt – utgör två av den svenska kvinnorepresentationens por-

59. Pippa Norris, "Women's Legislative Participation in Western Europe", *West European Politics*, 8, nr 4, 1985, s. 90–101.

60. Jämförbara attityddata om befolkningens inställning till jämställdhet fanns att tillgå för nio av de undersökta länderna, övriga variabler för samtliga.

talgestalter. Gustaf Vasa kom i hög grad att påverka religionens framtida ställning i det svenska samhället, och därmed också dess kvinnosyn. Det tidiga 1900-talets högerledare Arvid Lindman drev igenom det proportionella valsystemet i samband med den allmänna rösträttens genomförande. Det är något av en historiens ironi att de vänsterkrafter som då verkade för en social utjämning av maktinnehavet var motståndare till den representationsprincip som i senare tid visat sig så väsentlig för en annan underpriviligierad grupps tillträde till makten. När det proportionella valsystemet infördes tillhörde Karl Staaff och Hjalmar Branting dem som röstade mot.

Man kan fråga sig vilken egenskap hos det proportionella valsystemet som närmare bestämt underlättar kvinnornas insteg i den politiska eliten. Flera mekanismer torde vara av betydelse men den sannolikt viktigaste är att inslaget av personval blir ganska blygsamt. I ett system med enmansvalkretsar blir den personliga förmågan att mobilisera stöd för en kampanj, inom partiorganisationen såväl som utanför, ofta utslagsgivande. Detta gäller inte bara i kampen mellan olika partiers kandidater utan också i den nomineringsprocess som föregår det slutliga valet. Kvinnorna missgynnas här dels av brist på resurser i förhållande till sina mer väletablerade manliga medtävlare, dels av det faktum att partiets öde sammanvävs med den enskilda kandidatens. När partiets seger står på spel satsas det hellre på gamla välkända namn än på oprövade kort.

Ytterligare en faktor av betydelse torde vara att kandidaturen är odelbar. Endast en person kan nomineras inom varje valkrets. Valet mellan man och kvinna ställs därmed ständigt på sin spets. Något utrymme för kompromisser i form av ett gradvis ökat kvinnligt inslag finns inte.[61]

Analysen av politikens rekryteringsmekanismer erbjuder en utgångspunkt för betraktandet av kvinnornas ställning även inom andra delar av makteliten. En återblick på de sektorsvariationer som tidigare redovisats (figur 9.4) ger vid handen att mönstret knappast uppstått till följd av en enda logik. Flera faktorer är uppenbarligen av betydelse.

Något försök att i närmare detalj belägga dessa faktorers inverkan skall här ej företagas. Däremot kan en diskussion av några tänkbara tolkningar vara av värde som en utgångspunkt för vidare forskning inom området. En möjlig infallsvinkel för en sådan betraktelse erbjuds av den dubbla innebörden hos ordet intresse. Ordet kan å ena sidan stå för en känslomässig relation av visst slag, att tycka om något, såsom i sammansättningen kulturintresse. Men det kan också uttrycka önskemål om ett ägarförhållande, att vilja ha något, såsom i termen vinstintresse. Att ordet

61. Denna faktors betydelse har påvisats inom proportionella representationssystem. I de nordiska länderna har kvinnoandelen visat sig bli högre då ett parti erhåller flera mandat från en och samma valkrets än då bara ett mandat kan påräknas. Se t. ex. Thorild Skard, Elina Haavio-Mannila m. fl., "Kvinner i parlamentene", i Elina Haavio-Mannila m. fl., *Det uferdige demokratiet*, Nordiska Minsterrådet, Oslo 1983, s. 85 f.

i vardagsspråket används i båda betydelserna torde ha sin upprinnelse i det enkla faktum att vi ofta vill ha det vi tycker om.

Vid studiet av könsskillnader används ofta begreppsparet kvinnlig respektive manlig sfär. Att man då syftar på något som har med intresse att göra är uppenbart. Däremot är det inte sällan oklart vilken av intressebegreppets båda betydelser som avses.

Vad är exempelvis förklaringen till att det finns relativt fler kvinnliga elitföreträdare inom kulturens värld än inom ekonomins? En hypotes är att det i huvudsak är fråga om ett positivt val. Fler kvinnor dras av fri vilja till det kulturella området än till det ekonomiska. En humanistisk studieinriktning är t. ex. mycket vanlig bland kvinnor. Det kvinnliga rekryteringsunderlaget blir därför större. Förklaringen tar i detta fall sin utgångspunkt i intressebegreppets första innebörd.

En annan och väsentligen annorlunda möjlighet är att det istället handlar om maktens dragningskraft. Ekonomi tillhör knappast de ämnen där den manliga dominansen bland studenterna är särskilt påtaglig. Ändå har kvinnorna svårt att göra sig gällande. En orsak skulle kunna vara att kontrollen över ekonomin bedöms som viktigare och mer prestigefylld än inflytandet över kulturen. Kvinnorna har därför svårare att tränga in trots att det ursprungliga rekryteringsunderlaget är gott. Betoningen vid en sådan förklaring ligger på intressebegreppets andra betydelse.

I det anförda exemplet, liksom i många andra likartade fall, förefaller båda hypoteserna empiriskt realistiska. Det finns därför desto större skäl att upprätthålla den teoretiska distinktionen.

Ett annat, och komplementärt, sätt att tolka sektorsvariationerna är att ta sin utgångspunkt i de spelregler som styr rekryteringsprocessen. Liksom i den tidigare diskussionen av kvinnorepresentation i olika länder är det de institutionella principerna som då kommer att stå i fokus.

Teoretiskt kan man tänka sig att ordna dessa principer längs två huvuddimensioner. Den ena avser betingelserna för att etablera normtryck. Det handlar här om möjligheterna att mobilisera stöd för kravet på jämbördig representation och om sårbarheten vid ett uteblivet gehör för dessa krav. Bland de faktorer som i praktiken avgör normtryckets styrka kan nämnas den förfördelade gruppens organiseringsförmåga, mediabevakningens intensitet och karaktär samt de centrala beslutsfattarnas känslighet för den allmänna opinionen. Betoningen ligger på de vertikala relationerna mellan styrande och styrda. Öppenhet och offentlighet utgör några av nyckelbegreppen.

Den andra huvuddimensionen avser inslaget av konkurrens. Närmare bestämt är det inte konkurrensmomentet i sig som är avgörande utan förmågan, och behovet av, att konkurrera på mäns villkor i en redan mansdominerad värld. För vissa organisationstyper (föreningar, företag, myndigheter) är det av stor vikt att dess huvudföreträdare kan hävda sig utåt, mot andra organisationer. Att vara kvinna kan då vara ett handikapp. Kontaktnätet är kanske inte det rätta. Omgivningens skepsis kanske är för stark. Tyngdpunkten ligger i detta fall på de horisontella relationerna.

Kontakter och lojalitetsband tillhör de centrala delarna av vapenarsenalen.

Politik och näringsliv utgör i dessa fall varandras motpoler. Inom politiken, i synnerhet den svenska politiken, är normtrycket starkare och konkurrensmomentet svagare än inom de flesta andra områden. Kvinnorna hävdar sig därför tämligen väl. Inom näringslivet gäller motsatsen. Slutenheten är stor, normtrycket litet. Förmågan att hävda sig utåt är däremot av avgörande betydelse. Det kvinnliga inslaget blir då mycket svagt.

Det är tänkbart att även en del av de andra skillnader som observerats kan inpassas i detta mönster. Varför är exempelvis kvinnoandelen större inom regeringskansliet än inom övriga delar av statsförvaltningen (särfallen kyrka och försvar borträknade)? Och varför finns det fler kvinnor bland etermedias chefer än bland dagspressens? En närmare analys av normtryckets och konkurrensmomentets inverkan inom dessa respektive sfärer vore utan tvekan av stort intresse.

9.4 Maktens ideologi

I den etablerade bilden av den svenska makteliten intar begreppet samförstånd en nyckelroll. Såväl inhemska som utländska betraktare har framhållit frånvaron av öppna konflikter och meningsmotsättningar som det kanske främsta kännetecknet på svenska eliters politiska kultur.[62] Samförståndet har en given plats bland de tänkbara innebörderna hos uttrycket "den svenska modellen" (se kapitel 1).

En underförstådd eller uttryckt norm i de flesta av dessa beskrivningar är att samförstånd är av godo. Sönderslitande konflikter som skulle riskera att för lång tid framåt sätta sin prägel på samhällsklimatet undviks. Ordning och resultat ersätter kaos och dödläge.

Begreppet är emellertid dubbelbottnat. Det kan å ena sidan syfta på de inblandade parternas inställning till själva beslutsprocessen. Det som då avses är kompromissvilja och en beredskap att även i motgångens stund underordna sig spelets regler. Men det kan också syfta på de åsiktsmässiga förutsättningarna i sak. Samförstånd innebär då att motstridande viljor saknas, att deltagarna redan i utgångsläget är tämligen överens och att de kanske rentav i grunden representerar likartade intressen. I denna senare betydelse är det inte lika uppenbart att begreppet motsvarar ett normativt ideal.

Demokratiteorins krav på eliten är i själva verket dubbelriktat. Å ena sidan bör det finnas en strävan att undvika gagnlösa konflikter och en

62. Se t. ex. Nils Stjernquist, "Sweden: Stability or Deadlock?" i Robert Dahl, red., *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven 1967, s. 116–146; Thomas Anton, "Policy-Making and Political Culture in Sweden", *Scandinavian Political Studies*, 4, 1969, s. 88–102; Neil Elder, Alastair H. Thomas & David Arter, *The Consensual Democracies?*, Martin Robertson, Oxford 1982, s. 159–191; .

respekt för de överenskomna spelreglerna. Å andra sidan bör konkurrensen mellan motstridiga uppfattningar fritt få komma till uttryck.

I enkätformuläret ställdes ett antal frågor som gör det möjligt att närmare studera elitens åsiktsmässiga sammansättning. En del av dessa frågor, sjutton till antalet, ställdes också till befolkningen i samband med 1988 års valundersökning. Två frågeställningar låter sig därmed undersökas. Den ena gäller homogenitet och heterogenitet inom och mellan olika elitgrupper. Den andra avser eliternas placering i förhållande till befolkningen. Båda är av vikt för bedömningen av den svenska maktelitens karaktär.

Det bör från början klargöras att svaren i detta sammanhang aldrig kan göra anspråk på att vara uttömmande. Det finns en rad tänkbara åsiktsdimensioner som alla kan resa berättigade anspråk på att bli undersökta. Likaså kan frågan om eliters homogenitet och heterogenitet preciseras på många olika sätt. Det blir i båda fallen med nödvändighet fråga om ett urval.

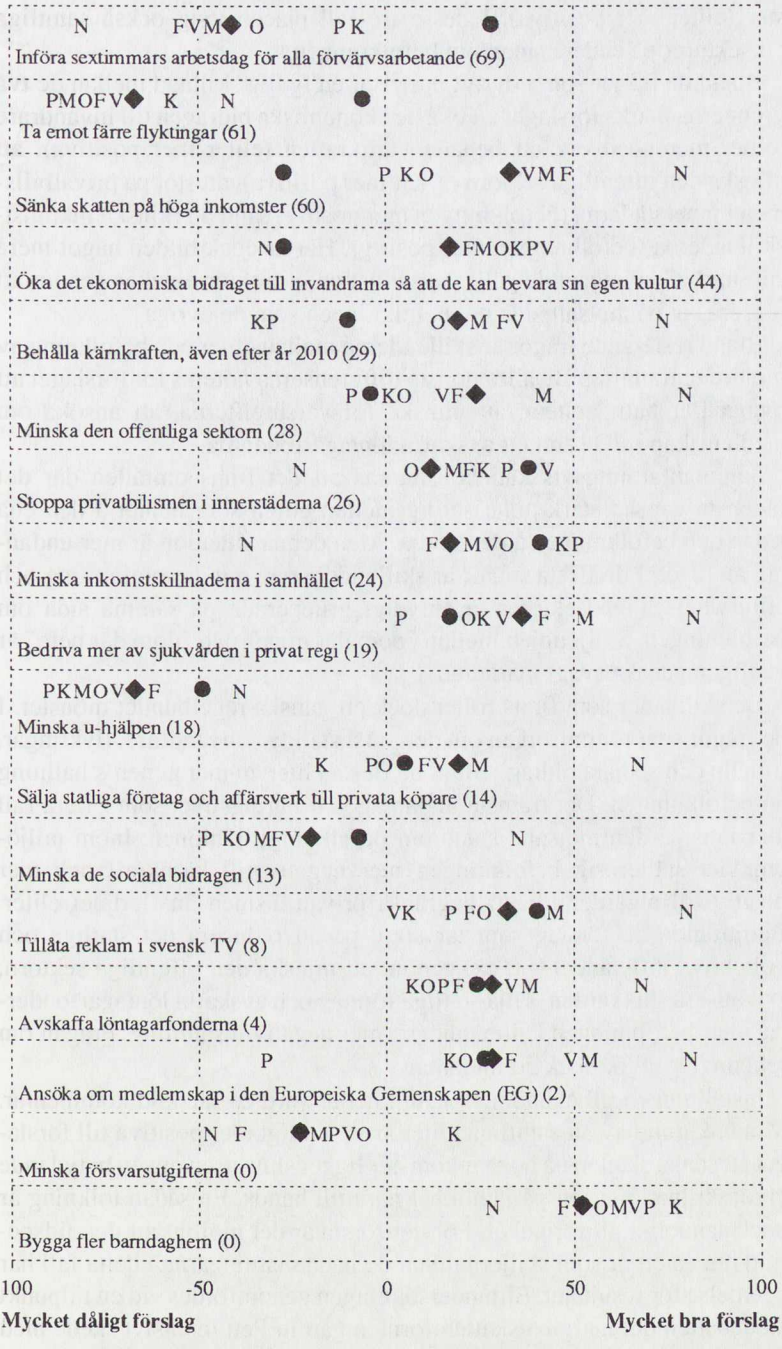
Gränserna för urvalet sätts av de allmänna frågeställningar som restes i inledningen till detta kapitel. Men dessa gränser är mycket vida. Varken demokrati- eller elitteori ger i detta fall någon närmare vägledning. Det urval som här presenteras kan därför bara göra anspråk på att täcka *några* intressanta aspekter bland *många* tänkbara.

De sjutton åsiktsfrågor för vilka såväl elit- som befolkningsdata föreligger gäller i samtliga fall sakområden som under senare tid diskuterats i den offentliga debatten. Varje fråga formulerades som ett förslag. De svarande erbjöds att ta ställning med något av fem alternativ: mycket bra förslag, ganska bra förslag, varken bra eller dåligt förslag, ganska dåligt förslag eller mycket dåligt förslag. De olika frågornas ämnesinnehåll och formulering framgår av figur 9.6. Avgörande för beslutet att i elitundersökningen utnyttja exakt denna uppsättning frågor var möjligheten till jämförelser med redan befintliga befolkningsdata.

I figuren visas hur de sju huvudsektorerna, eliturvalet som helhet samt befolkningen ställer sig till var och en av de sjutton sakfrågorna. Skalan avser balansindex (procentandel för förslaget minus procentandel mot). Frågorna har ordnats med utgångspunkt från hur starkt eliturvalet som helhet skiljer sig från befolkningen (utan avseende på tecken). Skillnadens storlek anges inom parentes efter respektive förslag.[63]

I tre av de undersökta frågorna finns en markerad skillnad mellan eliturvalet som helhet och befolkningen. Det gäller förslaget att införa sextimmars arbetsdag (befolkningen mer positiv), att ta emot färre flyktingar (befolkningen mer positiv) samt att sänka skatten på höga inkom-

63. Placeringen för de sju huvudsektorerna avviker i några fall en aning från den position som anges av data. Symbolerna skulle annars delvis komma att täcka varandra. Den inbördes ordningen mellan sektorerna är emellertid alltid korrekt. Ordningen i förhållande till eliturvalet som helhet samt till befolkningen är, på två undantag när, också den rätta: i frågan om försäljning av statliga företag placerar sig politik och organisationer egentligen mellan befolkningen och eliter; i frågan om löntagarfonder ligger sektorn vetenskap mellan de två.



Figur 9.6 Uppfattningar i olika sakfrågor bland eliter och befolkning. Balansindex.

P Politik
F Förvaltning
N Näringsliv
O Organisationer
M Massmedia
V Vetenskap
K Kultur
◆ Eliter
● Befolkning

ster (eliter mer positiva). I dessa tre fall placerar sig också samtliga elitsektorer på endera sidan om befolkningen.

Bland de frågor som i övrigt uppvisar en tydlig skillnad mellan de två grupperna märks förslaget att öka de ekonomiska bidragen till invandrare (eliter mer positiva), att behålla kärnkraften (eliter mer positiva), att minska den offentliga sektorn (eliter mer positiva), att stoppa privatbilismen i innerstäderna (befolkningen mer positiv) samt att minska inkomstskillnaderna (befolkningen mer positiv). Här är dock bilden något mera splittrad. Genomgående gäller att minst en elitsektor avviker genom att placera sig på motsatt sida om befolkningen som de övriga.

Bland resterande frågor är skillnaderna mellan eliter och befolkning av mindre omfattning. De allra minsta differenserna noteras för förslaget att bygga fler barndaghem, att minska försvarsutgifterna, att ansöka om medlemskap i EG samt att avskaffa löntagarfonderna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns områden där det råder en ganska stark polarisering mellan eliten som helhet å den ena sidan och befolkningen å den andra. Men denna situation är mer undantag än regel. I de flesta frågor är skillnaderna av mindre omfattning och eliturvalets huvudsektorer ej entydigt grupperade på samma sida om befolkningen. Skiljelinjen mellan "dom där uppe" och "dom där nere" är vanligen ganska svagt markerad.

De skillnader som finns följer dock ett ganska regelbundet mönster. I de frågor som rör omsorgen om de sämst ställda – invandrare, flyktingar, u-hjälp och sociala bidrag – intar de flesta eliter en mer generös hållning än befolkningen. Det främsta undantaget är näringslivet som i flera fall återfinns på den motsatta sidan om befolkningsopinionen. Inom miljöområdet ställer sig befolkningen mer negativ till kärnkraft och mer positiv till åtgärder för att begränsa privatbilismen än flertalet eliter. Beträffande de förslag som tar sikte på att reducera det statliga och kollektiva inflytandet – t. ex. genom att minska den offentliga sektorn, privatisera sjukvården, sälja statliga företag och avskaffa löntagarfonderna – har befolkningen i allmänhet en mer negativ inställning. Frågan om reklam-TV utgör dock ett undantag.

Inställningen till ekonomisk jämlikhet är värd en särskild kommentar. Mot bakgrund av att samtliga eliter är väsentligt mer positiva till förslaget att sänka skatten på höga inkomster ligger slutsatsen om en betydande värdeskillnad i synen på jämlikhet nära till hands. En sådan tolkning är dock sannolikt alltför enkel. För det första är det möjligt att den tidsperiod om ca ett år som skiljer mellan de båda mätningarna i detta fall har betydelse för resultatet. Elitundersökningen genomfördes vid en tidpunkt då debatten om marginalskattereformen gått in i ett intensivt skede med den slutliga överenskommelsen mellan socialdemokraterna och folkpartiet som kulmen. Det är fullt tänkbart att det i samband härmed skedde en åsiktsförskjutning till förmån för en marginalskattesänkning inom såväl eliten som befolkningen varav endast glidningen inom den förstnämnda gruppen kommer till synes i de data som här föreligger.

För det andra ger resultaten inget entydigt stöd för tanken att det i främst handlar om en värdekonflikt. Eliter och befolkning har en väsentligt mer likartad syn på den allmänna önskvärdheten av minskade inkomstskillnader än på skatteförslaget som sådant. Endast näringslivet ger i detta fall klart uttryck för en avvikande hållning. Det förefaller därför rimligt att i huvudsak hänföra skillnaden till verklighetsuppfattningarna snarare än värderingarna. Tolkningen blir då att eliten, vid denna tid, hade en mer optimistisk syn på skatteförslagets fördelningspolitiska konsekvenser eller, alternativt, en mer pessimistisk uppfattning om möjligheterna att i praktiken uppnå ökad utjämning.[64]

Ytterligare en fråga som förtjänar särskild uppmärksamhet är förslaget att införa sextimmars arbetsdag. Inom såväl eliter som befolkning återspeglar uppfattningarna i denna fråga delvis den vanliga motsättningen mellan höger och vänster. Men synen på sextimmarsdagen avviker såtillvida att det också finns betydande könsskillnader. Inom eliturvalet är denna fråga, tillsammans med kärnkraftsfrågan, den där gapet mellan mäns och kvinnors uppfattningar tydligast kommer till uttryck. I båda fallen skulle skillnaden mellan eliter och befolkning minska om kvinnornas representation inom eliten vore starkare.[65]

Beträffande de inbördes skillnaderna mellan eliturvalets olika huvudsektorer gäller att det i några frågor finns en avsevärd spännvidd. Det tydligaste exemplet är EG-frågan, där politiker och näringslivsföreträdare intar vitt skilda ståndpunkter. Men i många fall återfinns flertalet sektorer förhållandevis nära varandra.

Det finns dock ett genomgående undantag från denna regel, nämligen näringslivet. Näringslivets män placerar sig vanligen på betydande avstånd från övriga eliter och intar i samtliga sjutton frågor den ena av de två möjliga extrempositionerna inom eliturvalet. Någon lika tydligt urskiljbar motpol finns inte. Men den sektor som kommer närmast är överraskande nog politik, trots att politikergruppen inom sig rymmer vitt skilda partiståndpunkter i en blandning som relativt väl återspeglar såväl ställningen i riksdagen som sympatierna i befolkningen. I åtta av sjutton fall intar politiken den motsatta extrempositionen. I ytterligare sex fall ligger man nästintill.

9.4.1 Åsiktsdimensioner

Det faktum att differenserna mellan urvalets huvudsektorer i allmänhet är ganska små bör nu inte tolkas som att eliten i det stora hela kännetecknas

64. Synen på jämlikhet är ett av de få områden där det föreligger jämförbara data om eliters attityder i olika länder. Resultaten pekar på att svenska eliter har en väsentligt mer positiv inställning till jämlikhet än vad som är fallet i länder som Japan och U.S.A. Se Sidney Verba m. fl., *Elites and the Idea of Equality*, Harvard University Press, Cambridge 1987.
65. I båda fallen gäller att skillnaden mellan män och kvinnor delvis beror på att de är verksamma inom skilda sektorer. Men i båda fallen gäller också att huvuddelen av skillnaden kvarstår efter kontroll för huvud- och undersektorstillhörighet.

av bred enighet. För det första finns naturligtvis stora individuella variationer. För det andra följer dessa variationer ett mönster som i hög grad bestäms av vilken undersektor positionsinnehavaren tillhör snarare än av den huvudsektor i vilken vederbörande återfinns. Liksom i flera tidigare fall är skillnaderna ofta större inom än mellan huvudsektorerna.

För att dessa skillnaders art närmare skall kunna redovisas måste den stora mängden separata åsiktsfrågor dock först sammanfattas i ett mindre antal huvuddimensioner. Förutsättningarna för en sådan sammanfattning är goda. Det visar sig nämligen att de inbördes sambanden mellan de sjutton frågorna i allmänhet är mycket starka.[66]

Att det genomgående råder såpass starka samband mellan eliternas uppfattningar i olika sakfrågor är allmänt sett ingen självklarhet. För att ett sådant mönster skall komma till stånd måste nämligen två olika förutsättningar samtidigt vara uppfyllda. Den ena är att de undersökta personerna har bestämda uppfattningar om det frågorna gäller samt att de tagit sig tid att fundera över på vilket sätt och i vilken grad ståndpunkter i en fråga bör knytas till ståndpunkter i en annan. De måste, med andra ord, ha format någon typ av sammanhållen åskådning. Att denna förutsättning är uppfylld i ett urval bestående av samhällets makteliter ligger helt i linje med förväntningarna. Vad som däremot inte är lika självklart är att också den andra förutsättningen i så hög grad visar sig vara för handen. För att starka statistiska samband skall komma till stånd räcker det nämligen inte med att något slags koppling mellan de olika frågorna föreligger hos varje enskild individ. Det måste också vara samma typ av koppling. I den mån det förekommer annorlunda tänkesätt, skilda idéer om på vilket sätt ståndpunkter bör förbindas med varandra, kommer de statistiska sambanden att förbli låga oavsett hur väl sammanhållen den enskilde individens åskådning är. Det resultat som här erhållits pekar således på att förekomsten av sådana heterogena åsiktskombinationer är mycket begränsad inom den svenska makteliten.

En dimensionsanalys avslöjar att det med gängse statistiska kriterier bara behövs två dimensioner för att på ett sammanfattande sätt beskriva de individuella variationerna i de sjutton frågorna (tabell 9.7). De båda dimensionerna visar sig till yttermera visso vara starkt inbördes förbundna. Korrelationen mellan faktorerna uppgår till inte mindre än 0,52.[67] Eliternas åsikter kan själva verket sägas rymmas inom en och en halv snarare än två dimensioner.

Slutsatsen blir att den svenska eliten kännetecknas av en påfallande homogenitet ifråga om tänkesätt. Inte så att man är överens om vad som är en lämplig åsikt. Tvärtom är skillnaderna i detta fall stora. Men man

66. I genomsnitt uppgår absolutvärdet för den parvisa korrelationen mellan frågorna (sammanlagt 136 par) till hela 0,44. Det lägsta värde som noteras för någon frågekombination är 0,20, det högsta 0,80. Med korrelationer avses här och i fortsättningen produktmomentkorrelationer försåvitt icke annat anges. Måttet kan i sig själv variera från -1 till plus 1, och absolutvärdet kommer således att ligga mellan 0 och 1. Värdet 0 innebär att samband saknas.
67. Avser den korrelation som erhålls vid en promaxroterad lösning.

Tabell 9.7 Eliters uppfattningar i sakfrågor: dimensionsanalys

	Den röd-gröna dimen-sionen	Om-sorgs dimen-sionen
Bedriva mer av sjukvården i privat regi	**86**	17
Sälja statliga företag och affärsverk till privata köpare	**81**	20
Minska den offentliga sektorn	**81**	33
Avskaffa löntagarfonderna	**79**	19
Sänka skatten på höga inkomster	**74**	18
Tillåta reklam i svensk TV	**72**	21
Ansöka om medlemskap i den Europeiska Gemenskapen (EG)	**72**	31
Minska inkomstskillnaderna i samhället	**-63**	42
Behålla kärnkraften, även efter år 2010	**60**	44
Minska försvarsutgifterna	**-57**	-22
Införa sextimmars arbetsdag för alla förvärvsarbetande	**-55**	-30
Stoppa privatbilismen i innerstäderna	**-47**	-25
Minska de sociala bidragen	**49**	**59**
Bygga fler barndaghem	-34	**-50**
Öka det ekonomiska stödet till invandrarna så att de kan bevara sin egen kultur	-23	**-71**
Minska u-hjälpen	25	**78**
Ta emot färre flyktingar	7	**83**
Egenvärde	6,36	3,35

Principalkomponentanalys, varimaxroterad lösning. Antalet dimensioner har bestämts med Kaijsers kriterium. Samtliga laddningar har multiplicerats med 100.

är synnerligen enig om hur åsiktskombinationerna bör se ut. I detta avseende är systematiken långtgående och samstämmigheten stor.

Innehållet i de två dimensioner som trots allt utkristalliserar sig är dock inte riktigt det väntade. Beskrivningen av det svenska partisystemets utveckling under senare år har i hög grad kommit att kretsa kring det faktum att en ny dimension, vanligen betecknad tillväxt–ekologidimensionen eller den gröna dimensionen, tagit plats vid sidan av den vanliga vänster–högerskalan. Förekomsten av en sådan dimension i den svenska elitens uppfattningar kan emellertid inte entydigt beläggas. De frågor som i detta material främst skulle kunna bilda stommen till en grön dimension – kärnkraftsfrågan, frågan om begränsningar av privatbilismen samt EG-frågan – grupperar sig i samtliga fall tillsammans med de frågor som traditionellt utgjort kärnan i motsättningen mellan höger och vänster.

Man skulle i förstone kunna misstänka att det handlar om någon typ av metodartefakt. Så är dock sannolikt inte fallet. En närmare granskning av mönstret visar t. ex. att de båda miljöfrågorna genomsnittligt sett har lika starka samband med övriga frågor tillhörande den första dimensionen som med varandra inbördes.

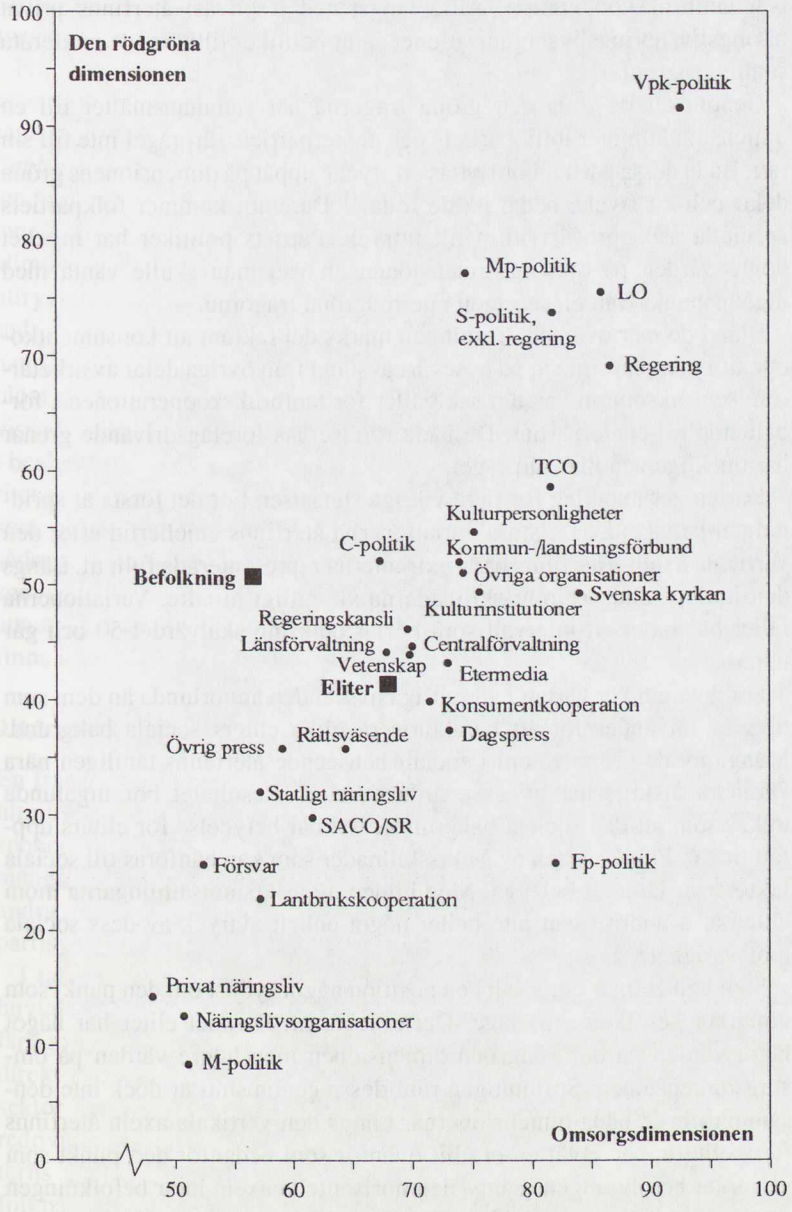
Att den gröna dimensionen klarare kommer till uttryck i partisystemet än i individbaserade åsiktsdata är nu inget nytt. Dimensionens existens i väljarnas uppfattningar har endast i begränsad utsträckning kunnat påvisas. Emellertid har man samtidigt kunnat visa att dess struktur avtecknar sig väsentligt klarare i åsikterna hos den mest engagerade och kunniga delen av väljarkåren. Någon tendens i denna riktning hos den synnerligen kunniga och engagerade krets av väljare som här studeras kan dock inte beläggas. Det finns anledning att så småningom återkomma till frågan om varför den gröna komponenten inte gör sig gällande som separat åsiktsdimension i den svenska makteliten trots att man på flera grunder skulle kunna vänta sig motsatsen.[68]

Eftersom den första faktorn inte bara speglar den traditionella motsättningen mellan höger och vänster ges den, med utgångspunkt från sin ena pol, beteckningen den rödgröna dimensionen.[69] Den andra faktorn är homogenare till sitt innehåll. Den gemensamma nämnaren är i detta fall omsorg. Faktorn ges därför beteckningen omsorgsdimensionen.

Med hjälp av dessa båda dimensioner kan nu en karta över den svenska maktelitens åsikter uppritas (figur 9.7). Den horisontella axeln motsvarar omsorgsdimensionen. Högre värden innebär en mer positiv inställning till flyktinginvandring, bidrag till invandrare, u-hjälp. sociala bidrag, och utbyggnad av den daghemsbaserade barnomsorgen. Den vertikala axeln representerar den rödgröna dimensionen. Högre värden innebär en förflyttning i riktning mot den röda respektive gröna polen i de tolv frågor som har sin starkaste laddning på denna dimension. Värdet på båda skalorna kan i princip variera från 0 till 100.[70]

De olika undersektorernas placering visar sig i huvudsak följa en diagonal från nordost till sydväst. Det samband mellan de båda dimensionerna som återfanns på individnivå kommer således också till uttryck i de gruppvisa positionerna. Längst uppe i det nordöstra hörnet återfinns politiker tillhörande vänsterpartiet kommunisterna. Ett stycke nedåt i sydvästlig riktning påträffas en grupp bestående av regeringen, övriga socialdemokratiska politiker, LO samt politiker representerande miljöpartiet de gröna. Ytterligare ett stycke i samma riktning återfinns en klunga innehållande kulturpersonligheter samt företrädare för kulturinstitutioner, TCO, kommun- och landstingsförbund, kategorin övriga or-

68. Se Martin Bennulf, "Det gröna genombrottet", i Gilljam, Holmberg m. fl. 1990, s. 157–161, samt däri refererade arbeten. Bennulf visar också att åsiktssambanden mellan olika "gröna" frågor avtagit från tiden för kärnkraftsomröstningen och framåt.
69. Huruvida det gröna inslaget i dimensionen kan sägas vara svagare än det röda beror på hur det gröna elementet avgränsas. Utgår man från hur centerpartiets politiker placerar sig i jämförelse med övriga partiers politiker faller endast tre av tolv frågor inom det gröna fältet. Utgår man däremot från placeringen för miljöpartiets representanter svarar det gröna inslaget för precis hälften, dvs. sex av tolv frågor. Se vidare not 71.
70. De båda skalorna är additiva index baserade på de tolv respektive fem frågor som har sin starkaste laddning på den första respektive andra dimensionen enligt tabell 9.7.



Figur 9.7 Placering längs två åsiktsdimensioner för eliter och befolkning

ganisationer och svenska kyrkan. Något väster härom befinner sig politiker tillhörande centerpartiet. Därefter följer sedan en grupp bestående av regeringskansli, centralförvaltning, länsförvaltning samt företrädare för vetenskapen. I denna grupps närhet finns också etermedia, konsumentkooperation och dagspress. I fortsatt sydvästlig riktning följer sedan i tur och ordning rättsväsende, övrig press, statligt näringsliv, SACO, försvar

och lantbrukskooperation. Allra längst ned i sydväst återfinns privat näringsliv, näringslivsorganisationer samt politiker tillhörande moderata samlingspartiet.

Genom att de röda och gröna frågorna här sammansmälter till en dimension kommer miljöpartiets och centerpartiets särprägel inte till sin rätt. Båda dessa partier bör flyttas ett stycke uppåt på dimensionens gröna delar och ett stycke nedåt på de röda.[71] Däremot kommer folkpartiets speciella åsiktsprofil tydligt till uttryck. Partiets politiker har mycket högre värden på omsorgsdimensionen än vad man skulle vänta med utgångspunkt från placeringen i de rödgröna frågorna.

Bland de mer oväntade resultaten märks det faktum att konsumentkooperationen placerar sig på avsevärt avstånd från övriga delar av arbetarrörelsen, liksom att samma sak gäller för lantbrukskooperationen i förhållande till centerpartiet. De båda rörelsernas företagsdrivande grenar har onekligen en klar särprägel.

Kartan ger underlag för flera viktiga slutsatser. För det första är spridningen betydande. De stora variationerna återfinns emellertid efter den vertikala axeln. Här finns båda extremerna representerade fullt ut. Längs den horisontella axeln är skillnaderna väsentligt mindre. Variationerna faller här inom ett intervall som börjar omkring skalvärdet 50 och går uppåt.

För det andra är kartan i väsentliga avseenden annorlunda än dem som tidigare användes för att karaktärisera olika eliters sociala bakgrund. Många av de grupper som i socialt hänseende återfanns tämligen nära varandra åtskiljs här av avsevärda avstånd. Resultatet bör ingalunda tolkas som att den sociala bakgrunden saknar betydelse för eliters uppfattningar. Förekomsten av åsiktsskillnader som kan hänföras till sociala faktorer är lätta att belägga. Men bilden av åsiktsmotsättningarna inom eliten är å andra sidan inte heller något enkelt avtryck av dess sociala motsvarighet.

Som helhet intar eliturvalet en position något sydost om den punkt som utmärker befolkningens läge. Det innebär att flertalet eliter har något lägre värden på den rödgröna dimensionen men högre värden på omsorgsdimensionen. Spridningen runt dessa genomsnitt är dock inte densamma för de båda dimensionerna. Längs den vertikala axeln återfinns flera elitgrupper såväl en bra bit ovanför som nedanför den punkt som utmärker befolkningen. Längs den horisontella axeln intar befolkningen däremot snarast en extremposition. Bara fyra elitgrupper har lägre värden: politiker tillhörande moderata samlingspartiet samt företrädare för

71. Avvikelserna från det vanliga vänster–högermönstret är dock inte exakt desamma för dessa två partiers politiker. Båda ligger, tillsammans med vänsterpartiet kommunisterna, nära den ena extrempunkten i EG-frågan, kärnkraftsfrågan samt frågan om att begränsa privatbilismen. Men miljöpartiet de gröna avviker också genom att inta en liknande position i fråga om försvarsutgifter, reklam-TV och sextimmars arbetsdag. I de övriga frågor som ingår i den rödgröna dimensionen placerar sig de båda partiernas politiker mellan socialdemokrater och folkpartister med miljöpartiet de gröna närmast socialdemokratin.

näringslivsorganisationer, privat näringsliv och försvar. Dessa gruppers avstånd till befolkningen är därtill litet.

Frågan är nu hur man skall betrakta det faktum att flertalet eliter med avseende på denna dimension dels utmärks av en relativt hög inbördes samstämmighet, dels i påvisbar grad avviker från de uppfattningar som företräds av folkflertalet. Demokratiteorings svar på denna fråga är ingalunda entydigt. Att så är fallet beror inte minst på dimensionens sakliga innehåll. Med utgångspunkt från klassisk demokratiteori framstår det allmänt sett som en nackdel att vissa uppfattningar inte kommer till uttryck inom makteliten och att åsiktskonkurrensen därför blir begränsad. Å andra sidan kan det hävdas att just de frågor som dimensionen handlar om – skyddet för svaga gruppers levnadsbetingelser – utgör ett olöst problem för demokratiteorin själv. Demokrati som metod innebär vissa formella garantier för minoriteters yttrandefrihet och rätt att deltaga i beslutsfattandet. Det finns däremot inga regler som förbjuder en majoritet att beröva svaga minoriteter de sociala och ekonomiska möjligheter som utgör den minimala förutsättningen för ett drägligt liv. Sett från sådana utgångspunkter kan man argumentera för att det åsiktsmönster som i detta fall utmärker den svenska makteliten ändå är till fördel. Något annat skydd för svaga minoriteters sociala och ekonomiska ställning finns inte.

9.4.2 Partisympatier

En fråga som omedelbart infinner sig vid betraktande av de resultat som hitintills erhållits är huruvida olika eliters uppfattningar i sakfrågor korresponderar med deras partisympatier. Att politiker från skilda partier i många fall intar radikalt skilda ståndpunkter är uppenbart. Men kan även andra elitsektorers placering i huvudsak sägas motsvara fördelningen av partisympatier inom de olika sektorerna?

I tabell 9.8 redovisas hur partipreferenserna fördelar sig inom de sju huvudsektorerna, i eliturvalet som helhet samt i befolkningen vid ungefärligen samma tid. Resultatet för politikergruppen blir naturligtvis en direkt följd av de kriterier som använts för att dra urvalet inom denna sektor samt svarsfrekvensen för de olika partiernas företrädare. Siffrorna redovisas här främst för att ge läsaren möjlighet att bedöma politiksektorns partisammansättning i datamaterialet. Eftersom en större del av folkpartiets politiker besvarade enkäten än av övriga partiers företrädare kommer andelen folkpartister inom sektorn att bli något större än avsett. På motsvarande sätt är andelen socialdemokrater och moderater något mindre än i det ursprungliga urvalet, eftersom svarsfrekvensen för politiker tillhörande dessa partier ligger något under genomsnittet för politikergruppen som helhet.

Bland övriga eliter är det emellertid en öppen empirisk fråga hur partisympatierna fördelar sig. Resultatet visar sig kunna sammanfattas med utgångspunkt från två huvudtendenser. Den ena är att vänsterpartiet

Tabell 9.8 Partipreferenser bland eliter och befolkning

	Vpk	S	C	Fp	M	Mp	Övriga	Summa procent
Politik	8	37	11	18	17	7	2	100
Förvaltning	1	48	4	23	22	1	1	100
Näringsliv	0	17	7	22	53	0	1	100
Organisationer	4	47	6	15	26	1	1	100
Massmedia	4	33	2	43	15	1	2	100
Vetenskap	0	47	3	36	14	0	0	100
Kultur	8	44	1	21	15	7	4	100
Eliter	4	38	6	22	26	3	1	100
Eliter exkl. politik	2	38	5	23	29	1	2	100
Befolkning	6	41	12	11	20	7	3	100

Uppgifterna om partipreferens i befolkningen grundas på SCB:s partisympatiundersökning i maj 1989 enligt redovisningen i *Statistiska meddelanden* Be 60 SM 8901, tabell 17. Av de svarande i elitundersökningen uppgår den andel som ej kunnat eller velat uppge någon partipreferens till 10 procent bland eliter exklusive politik. Siffran understiger den nivå som vid motsvarande tid var den normala för den grupp som på grund av osäkerhet eller andra skäl ej uppgav partisympati vid mätningar i väljarkåren.

kommunisterna, centerpartiet och miljöpartiet de gröna är kraftigt underrepresenterade i jämförelse med sin ställning i politikergruppen och i befolkningen. Vid den undersökta tidpunkten svarade dessa partier för sammanlagt 24 procent av mandaten i riksdagen och 26 procent av sympatierna i väljarkåren. Bland eliter utanför politiksektorn uppgick stödet till endast 8 procent. Det är bara inom kulturområdet som något av dessa tre partier har en relativt stark ställning och då främst bland kulturpersonligheter snarare än bland chefer för kulturinstitutioner. Avvikelsen gäller också bara två av partierna, nämligen vänsterpartiet kommunisterna och miljöpartiet de gröna. Centerpartiet är däremot snarast mer underrepresenterat än annorstädes.

Den andra huvudtendensen är att folkpartiet och moderata samlingspartiet har en jämförelsevis mycket stark position. Sammantaget svarar dessa partier för en majoritet av sympatierna utanför politikerkretsen (52 procent) . Moderaternas främsta styrkebälte återfinns inom näringslivet där partiet ensamt har majoritet. Folkpartiet är särskilt väl företrätt inom massmedia och vetenskap.

Lite tillspetsat kan man säga att de partipolitiska uppfattningarna inom den svenska makteliten (politikerna undantagna) begränsar sig till ett trepartisystem. Socialdemokraterna, folkpartiet och moderata samlingspartiet svarar tillsammans för hela 90 procent av sympatierna. Detta faktum utgör med all sannolikhet också den omedelbara till förklaringen till varför den gröna dimensionen inte framträder som separat faktor i elitens åsiktsmönster. De två partier som i första hand svarar för åtskillnaden mellan denna dimension och den vanliga vänster–högerskalan,

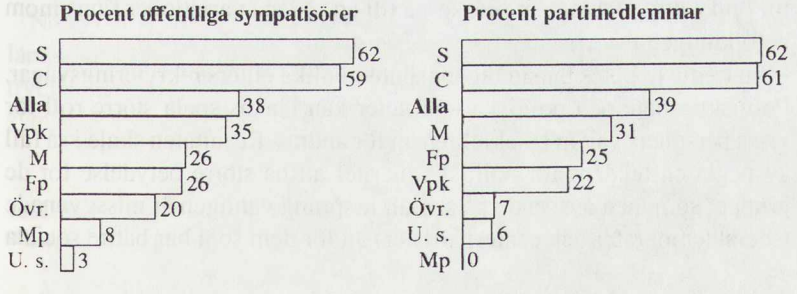
centerpartiet och miljöpartiet de gröna, är helt enkelt i mycket ringa grad företrädda i undersökningsurvalet.

De resultat som redovisas i tabell 9.8 kan sägas utgöra den inre bilden av maktelitens partipreferenser, dvs. det resultat som erhålls vid en systematisk utfrågning under löfte om anonymitet. Det finns härvid anledning att fråga sig i vilken utsträckning denna bild också är den som framträder för den yttre betraktarens ögon. Fördelar sig de okända partisympatierna på samma sätt som dem som når offentlighetens ljus? Enkäten innehöll en fråga särskilt ägnad att möjliggöra en dylik jämförelse. Frågan löd: "Har Du en offentligt deklarerad partipolitisk uppfattning?"

Förekomsten av sådana offentligt uttryckta preferenser visar sig variera avsevärt mellan olika partiers sympatisörer (figur 9.8). Bland socialdemokrater och centerpartister ger en klar majoritet offentligen uttryck för sin uppfattning. Bland vänsterpartiet kommunisternas anhängare är andelen väsentligt mindre. En än mer försiktig hållning finns hos folkpartiets och moderata samlingspartiets sympatisörer. Bland miljöpartister är andelen offentligt uttryckta sympatier ytterst liten.

Andelen offentliga preferenser har i flera avseenden stora likheter med proportionen partimedlemmar (figur 9.8). I båda fallen ligger genomsnittet strax under 40 procent. Fördelningen per parti är också mycket likartad. Den enda någotsånär tydliga avvikelsen är att vänsterpartiet kommunisternas anhängare placerar sig något högre i fråga om andelen offentligt uttryckta sympatier än i fråga om partimedlemskap. Det finns dessutom ett mycket starkt samband på individnivå. Korrelationen mellan offentlig partipreferens och partimedlemskap uppgår till hela 0,77.

Konsekvenserna av dessa variationer för den kända respektive okända delen av partifördelningen framgår av tabell 9.9. Bland de kända sympatisörerna intar socialdemokraterna en klart dominerande ställning. Partiets andel uppgår här till hela 57 procent. Bland elitpersoner med mer okända partisympatier är emellertid situationen en annan. Folkpartiet och moderata samlingspartiet svarar här tillsammans för inte mindre än 65 procent.



Figur 9.8 Offentlig partisympati och partimedlemskap efter partipreferens bland eliter exklusive politik. Förkortningen u. s. avser den grupp för vilken uppgift om partisympati saknas.

Tabell 9.9 Partipreferens efter offentlig partisympati och partimedlemskap bland eliter exklusive politik

	Vpk	S	C	Fp	M	Mp	Övr.	Summa procent
Offentliga sympatisörer	2	57	7	15	18	0	1	100
Ej offentliga sympatisörer	3	25	3	29	36	2	2	100
Partimedlemmar	1	57	7	14	21	0	0	100
Ej partimedlemmar	3	25	3	30	34	2	3	100
Samtliga	2	38	5	23	29	1	2	100

Vari består orsakerna till detta mönster? Minst tre olika hypoteser är allmänt sett tänkbara. Den första tar sin utgångspunkt i teorin om "tystnadsspiralen".[72] Tanken är här att benägenheten att öppet stödja en ståndpunkt beror av hur vanligt förekommande den är i omgivningen. Ju färre anhängare en ståndpunkt har desto mindre benägna blir dess anhängare att öppet ge uttryck för sin uppfattning.

Denna hypotes kan emellertid omedelbart avvisas. Exempelvis har centerpartiet mycket svagt stöd i flertalet elitgrupper. Ändå är andelen offentligt uttryckta sympatier mycket hög bland detta partis anhängare. Folkpartiet och moderata samlingspartiet har å andra sidan en jämförelsevis mycket stark ställning. Trots det är andelen offentliga sympatisörer inom dessa båda partier relativt liten. Det går heller inte att i datamaterialet utläsa någon tydlig tendens till sektorsvisa variationer. Den andel av olika partiers anhängare som öppet ger sin uppfattning till känna är ungefärligen lika stor oberoende av hur partisympatierna fördelar sig inom just den institutionella sektor där vederbörande är verksam.

Den andra hypotesen fäster uppmärksamheten på hur starkt olika partilojaliteter kommer till uttryck i befolkningen. Vissa partiers anhängare kan allmänt sett tänkas ha en högre intensitet i sina sympatier än andra. Resultatet för eliturvalet skulle helt enkelt kunna tänkas utgöra en avspegling av dessa befolkningsvariationer. De handlar i så fall inte längre om att förklara varför makteliters partipreferenser i olika grad kommer till öppet uttryck utan om orsakerna till att sådana variationer finns inom befolkningen i stort.

En tredje hypotes tar sin utgångspunkt i olika eliters rekryteringsvägar. Politiskt arbete och politiska lojaliteter kan tänkas spela större roll för vissa personers väg in i makteliten än för andras. Resultaten skule i så fall avspegla en tendens för politiska meriter att ha större betydelse för de grupper som med avseende på socialt ursprung vanligen är missgynnade (socialdemokrater och centerpartister) än för dem som har bättre sociala

72. Elisabeth Nœlle-Neumann, "The Spiral of Silence: A Theory of Public Opinion", *Journal of Communication*, 24, 1979, s. 43–51.

förutsättningar. Partilojaliteten skulle därmed också bli ett mer centralt element i den förra gruppens identitet.

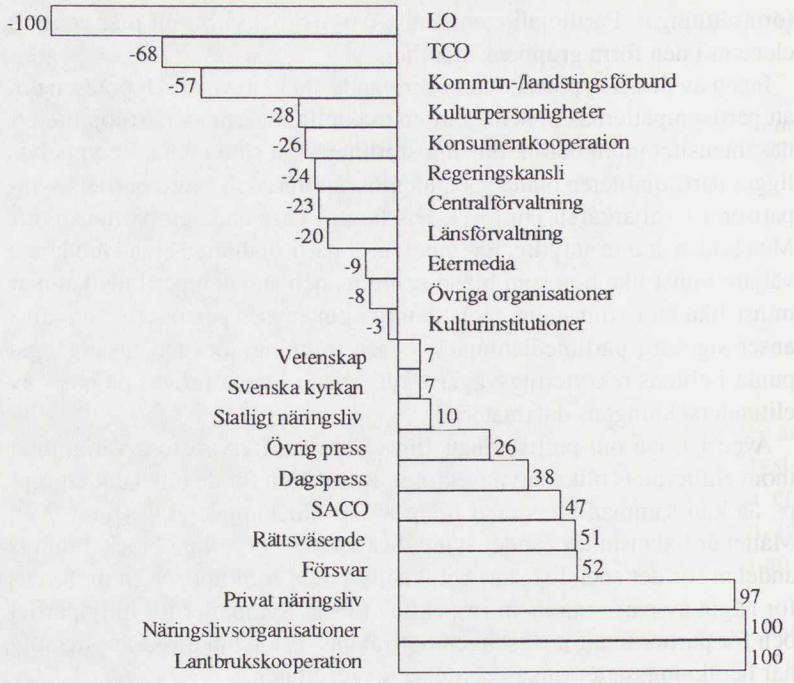
Ingen av dessa hypoteser kan i skrivande stund avvisas. Hypotesen om att partisympatiernas öppenhet inom makteliten beror av partilojaliteternas intensitet inom befolkningen i stort har visst stöd i data. Exempelvis ligger partilojaliteten bland socialdemokraternas och centerpartiets sympatisörer i väljarkåren jämförelsevis högt, likaså andelen partianslutna. Men bilden är inte entydig. Exempelvis är partilojaliteten bland moderata väljare minst lika hög som bland centerns och andelen partimedlemmar minst lika stor som inom socialdemokratin (avser personer som själva anser sig vara partimedlemmar).[73] Den tolkning som tar sin utgångspunkt i elitens rekryteringsvägar torde senare kunna prövas på basis av elitundersökningens datamaterial.

Även i fråga om partisympati finns det naturligtvis stora variationer inom eliturvalets olika huvudsektorer. Resultaten för de olika undergrupperna kan sammanfattas med hjälp av en blockuppdelning (figur 9.9). Måttet är balansindex (andel sympatier för det borgerliga blocket minus andelen för det socialistiska) beräknat på dem som uppger en preferens för något av partierna inom respektive block. Sympatier för miljöpartiet och för partier utanför riksdagen borträknas. Eftersom dessa är ytterst få har beräkningssättet ringa betydelse för resultaten.

Den största andelen socialistiska sympatisörer finns som väntat bland LO-företrädarna. Dominansen för det socialistiska blocket är här total. Även inom TCO samt kommun- och landstingsförbund finns en stor övervikt för det socialistiska blocket. Bland de grupper som i övrigt entydigt placerar sig på diagrammets vänstra hälft märks kulturpersonligheter, konsumentkooperation, regeringskansli, centralförvaltning och länsförvaltning. Inom etermedia, övriga organisationer, kulturinstitutioner, vetenskap, statligt näringsliv och svenska kyrkan råder i huvudsak balans mellan blocken. Avvikelserna från en ren 50–50 fördelning är här så små att någon bestämd slutsats om vilket block som har övertaget inte låter sig dras. På den borgerliga halvan faller kategorin övrig press, dagspress, SACO, rättsväsende och försvar. Inom privat näringsliv, näringslivsorganisationer och lantbrukskooperation är den borgerliga dominansen i det närmaste total.

Noteras bör här att merparten av de borgerliga sympatisörerna inom lantbrukskooperationen inte är centeranhängare. Inom denna grupp uttrycker 37 procent en preferens för centern medan 49 procent uppger sympatier för moderata samlingspartiet.

73. Jämförelsen grundar sig på maktutredningens medborgarundersökning. Uppgift om partimedlemskap baseras således på en intervjufråga. Kollektivanslutningen till det socialdemokratiska partiet blir därvid av mindre betydelse för resultaten. Många kollektivanslutna socialdemokrater uppger sig inte vara partimedlemmar. För en närmare analys av partilojaliteten bland olika partiers väljare och dessa lojaliteters utveckling över tid, se t. ex. Sören Holmberg. "Väljare på vandring" i Gilljam, Holmberg m. fl. 1990, s. 118 ff.



Figur 9.9 Partiblockspreferens bland olika eliter exklusive politik. Balansindex (andel c/fp/m minus andel s/vpk) beräknat på dem som uttrycker sympati för något av partierna inom respektive block.

Till de mer anmärkningsvärda resultaten hör det socialistiska övertaget inom stora delar av den högre statsförvaltningen. Någon sådan tendens har i tidigare studier ej entydigt kunnat beläggas.[74] Tvärtom har den borgerliga dominansen varit relativt klar, med undantag för regeringskansliet som kännetecknats av en mer balanserad bild. Från socialdemokratiskt håll har också emellanåt höjts enstaka röster för en ökad politisk rekrytering till de högre tjänsterna i departement och verk. Det är, har man hävdat, svårt för regeringen att på ett effektivt sätt få sin politik verkställd med hjälp av en ideologiskt motsträvig tjänstemannakår. I ett par uppmärksammade ledare år 1967 angrep t. ex. Aftonbladet den "borgerliga hegemonin" inom förvaltningen.[75] Inom den högre statsförvaltningen kan någon sådan hegemoni knappast längre sägas föreligga.

74. Den senaste större undersökningen innehållande uppgift om partipreferens genomfördes 1969. Man fann då en mycket svag socialistisk övervikt bland de högre departementstjänstemännen medan de borgerliga partierna dominerade tämligen kraftigt inom övriga förvaltningsområden. Undersökningsurvalet är dock inte helt jämförbart med det som här studeras. Se Ulf Christoffersson, Björn Molin, Lennart Månsson & Lars Strömberg, *Byråkrati och politik*, Bonniers, Stockholm 1972, s. 65–85.
75. Donald Söderlind & Olof Petersson, *Svensk förvaltningspolitik*, andra upplagan, Diskurs, Uppsala 1988, s. 160.

Dock finns dock inte heller någon genomgående tendens i motsatt riktning. Inom exempelvis försvar och rättsväsende råder fortfarande borgerlig övervikt medan svenska kyrkan och det statliga näringslivet kännetecknas av balans mellan blocken.

Uppenbart är att det långa socialdemokratiska regeringsinnehavet är av vikt för förståelsen av varför de högre förvaltningstjänstemännens partilojaliteter förändrats i socialistisk riktning. Sannolikt är också att förändringen till stor del kan tolkas som ett resultat av nya rekryteringsmönster. Hur dessa mönster närmare bestämt ser ut är dock inte lika uppenbart. De resultat som här erhållits kan till dels vara ett uttryck för ett ökat inslag av politisk rekrytering i strikt bemärkelse, dvs. att politiska lojaliteter fått ökad betydelse vid utnämningen till högre tjänster. Men det kan också delvis handla om en förändring av rekryteringsunderlaget, dvs. att de som under senare år inlett en karriär inom statsförvaltningen i ökad utsträckning valt denna bana med utgångspunkt från en socialistisk partiståndpunkt.

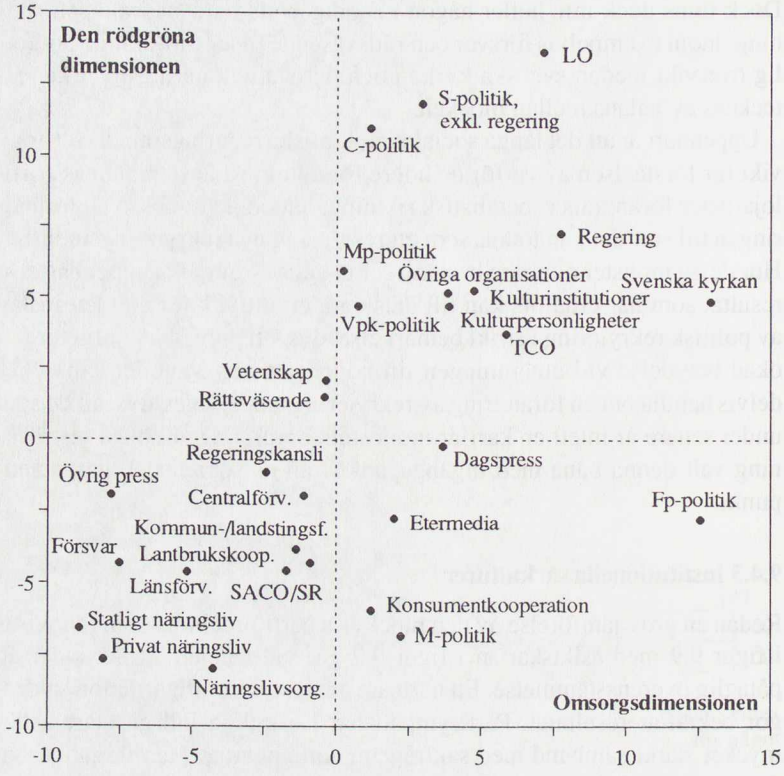
9.4.3 Institutionella särkulturer

Redan en grov jämförelse av den blockvisa partifördelning som redovisas i figur 9.9 med åsiktskartan i figur 9.7 ger vid handen att det råder en påtaglig överensstämmelse. En närmare analys av samtliga sjutton sakfrågor bekräftar resultatet. Partisympati har i samtliga fall ett starkt eller mycket starkt samband med sakfrågeuppfattningarna. Men frågan är om detta också är hela bilden. Är partisympati en fullständig värdemätare på olika eliters uppfattningar i sak eller finns det vid sidan därav också en institutionellt betingad särprägel?

Ett sätt att undersöka denna fråga är att studera avvikelserna från de genomsnittliga partiståndpunkterna inom eliturvalet. Resultatet kan även i detta fall åskådliggöras som en karta (figur 9.10). Skillnaden är att de båda axlarna nu inte uttrycker absolut placering utan istället avser respektive sektors avvikelse efter att hänsyn tagits till sambandet mellan åsikt och partiståndpunkt samt partiståndpunkternas fördelning inom eliten.[76] Exempelvis innebär folkpartiets placering att partiets politiker i genomsnitt har något lägre värden på den rödgröna dimensionen och avsevärt högre på omsorgsdimensionen än partiets sympatisörer inom övriga elitsektorer.

Som synes krymper åsiktskartan väsentligt efter att hänsyn tagits till partiståndpunkt. Men klara och systematiska skillnader kvarstår. Med avseende på den rödgröna dimensionen är ett huvudresultat att de olika partiernas politiker på ett tydligare sätt skiljer sig från varandra än deras

76. Analysen, som i detta fall även inbegriper politikergruppen, kan sägas bestå av tre steg. I det första steget beräknas åsiktsmedelvärdena för respektive partis anhängare. I ett andra steg fastställs varje positionsinnehavares avvikelse från genomsnittet för det parti vederbörande företräder eller sympatiserar med. Slutligen beräknas genomsnittet av dessa avvikelser för varje sektor.



Figur 9.10 Placering längs två åsiktsdimensioner bland olika eliter efter kontroll för parti

sympatisörer inom övriga elitsektorer. Således uppvisar socialdemokratiska politiker en ganska stark positiv avvikelse, dvs. de har i genomsnitt högre värden än sina sympatisörer inom andra sektorer, medan moderata samlingspartiets politiker däremot avviker negativt. Avvikelserna är dock inte symmetriska. Vid sidan av den starkare polariseringen inom politiksektorn finns också en tendens för politikergruppen som helhet att inta mer radikala ståndpunkter än sina sympatisörer inom eliten i övrigt. Längs omsorgsdimensionen är det endast denna senare tendens som gör sig gällande. Politiker ur alla läger har högre värden än genomsnittet för respektive parti.

Resultaten för olika undergrupper utanför politiken kommer naturligtvis att spegla dessa huvudtendenser. Således återfinns bara ett fåtal sådana grupper i den nordöstra kvadranten, nämligen svenska kyrkan, kulturinstitutioner, kulturpersonligheter, LO, TCO samt kategorin övriga organisationer. Placeringen är ett uttryck för att samtliga dessa grupper intar mer radikala ståndpunkter längs båda dimensionerna än vad man skulle förvänta med utgångspunkt från deras partisympatier.

De två fält som uttrycker en positiv avvikelse längs den ena dimensionen men en negativ längs den andra är också sparsamt befolkade. I den

nordvästra kvadranten placerar sig med knapp nöd sektorerna vetenskap och rättsväsende. I den sydöstra återfinns dagspress, etermedia och konsumentkooperation.

Däremot återfinns många och numeriskt tungt vägande grupper i den sista, sydvästliga kvadranten. Här placerar sig hela förvaltningen med undantag för rättsväsendet och svenska kyrkan, hela näringslivet med undantag för konsumentkooperationen, samt dessutom näringslivsorganisationer, kommun- och landstingsförbund, SACO och kategorin övrig press. Placeringen är ett uttryck för att dessa institutioners företrädare genomsnittligt sett är mer konservativa med avseende på båda dimensionerna än vad deras partisympatier ger anledning att vänta. Det faktum att socialistiska värderingar erövrat stora delar av förvaltningen är således en sanning med viss modifikation. Det finns i många fall ett avsevärt avstånd mellan partipolitikens och förvaltningens socialdemokrater.

Sammanfattningsvis gäller att förekomsten av institutionellt betingade särkulturer entydigt kan beläggas. Olika partiers åsikter i sakfrågor har ett mycket starkt samband med deras partisympatier. Men det finns också klara skillnader som inte låter sig summeras med utgångspunkt från partipreferenser. Kulturen och delar av organisationsväsendet framstår här som relativt sett radikala sfärer medan förvaltning och näringsliv intar mer konservativa ståndpunkter.

9.5 Den svenska maktelitens struktur

Den klassiska elitteorin innebär att varje samhälle styrs av en enda härskande elit. Enligt den mothypotes som presenterats tidigare i detta kapitel skulle Sverige inte styras av en utan av två eliter. Till följd av historiska säregenheter, vad som beskrivits som "det dubbla brottet", skulle inte maktsammanflätning utan maktdelning prägla den svenska maktelitens struktur.

Frågan är om denna karaktäristik är giltig som beskrivning av dagens svenska maktelit. De undersökningar som redovisats i detta kapitel pekar på att svaret måste bli jakande. Skall man sammanfattande beskriva den svenska maktstrukturen är det just denna tudelning som framstår som det mest kännetecknande draget. I historiskt och internationellt perspektiv framstår det moderna Sverige därmed som ett undantag.

Ett tydligt belägg för denna slutsats utgör uppgifterna om elitens rekryteringsmönster. Politik och organisationsväsende leds, i högre grad än vad som är vanligt i andra industriländer, av personer med ursprung i arbetar- eller lantbrukarmiljö. Även om det finns en klar överrepresentation av högre socialgrupper är den svenska elitens sociala bas ändå betydligt bredare än annorstädes.

Mansdominansen inom den svenska makteliten är fortfarande stor. Som elitskiktet här avgränsats utgörs det till 87 procent av män. Skillnaderna mellan sektorer är emellertid betydande. Mansdominansen inom

näringslivet är i det närmaste total. I den politiska sfären är däremot inslaget av kvinnor betydande. Den relativt stora, och ökande, andelen kvinnor inom politiken är i internationellt perspektiv anmärkningsvärd. Institutionella faktorer, särskilt valsystemets utformning, förefaller här ha haft avgörande betydelse.

Såväl socialt ursprung som könsskillnader visar sålunda att den svenska makteliten utgörs av relativt distinkta sfärer. Det finns emellertid anledning att närmare precisera innebörden av de två makteliterna. Det finns nämligen en dubbelhet i bilden av två elitgrupper. Å ena sidan finns föreställningen att skiljelinjen mellan de två grupperna bildas av *sociala* kategorier. Det är därmed uppdelningen mellan arbetarrörelse och borgerlighet som ställs i centrum. Å andra sidan kan tudelningen grundas på skillnaden mellan *sektorer*, närmare bestämt mellan politik och näringsliv.

Dessa två indelningar kommer givetvis inte helt att sammanfalla. I sin mest renodlade form kommer bilden av ett dubbelkommando endast att ta hänsyn till två av fyra möjliga kategorier, nämligen arbetarrörelsen i den politiska sfären och borgerligheten i näringslivet. I denna bild av den svenska modellens elitstruktur förbises dels de borgerliga politikerna, dels arbetarrörelsens representanter i näringslivet, i synnerhet kooperationen och de statliga företagen.

Undersökningen visar att det i de flesta fall inte föreligger någon större klyfta mellan befolkningens och elitens uppfattningar i politiska sakfrågor. De skillnader som finns följer dock bestämda mönster. En genomgående tendens är att eliten intar en mer generös hållning till utsatta grupper än befolkningen. Ifråga om miljöskydd, ekonomisk jämlikhet och statligt inflytande är dock befolkningen oftast mer positivt inställd än flertalet eliter.

Elitens åsiktsmönster kännetecknas i många fall av stor heterogenitet. Olika elitgrupper intar vitt skilda ståndpunkter. Samstämmigheten är i detta avseende liten. Samtidigt finns en påfallande likformighet ifråga om tankestruktur. Åsikter i olika frågor förbinds med varandra på ett likartat sätt. Förbindelselänkarna är ofta starka. Åsiktsmönstret blir därför polariserat.

Ifråga om partipolitiska uppfattningar begränsar sig makteliten – vid sidan av politikerna – i huvudsak till ett trepartisystem. Socialdemokraterna, folkpartiet och moderata samlingspartiet svarar tillsammans för över 90 procent av sympatierna. Folkpartiet och moderata samlingspartiet är starkt överrepresenterade medan vänsterpartiet kommunisterna, centerpartiet och miljöpartiet har en mycket svag ställning.

Eliters sakfrågeuppfattningar sammanhänger starkt med deras partipreferenser. Men olika elitsektorer har också en åsiktsmässig särprägel vid sidan av de partipolitiska skiljelinjerna. Näringsliv och förvaltning kännetecknas i detta avseende av mer konservativa uppfattningar. Politik, kultur och delar av organisationsväsendet står för en mer radikal samhällssyn.

Internationella undersökningar har visat att den svenska makteliten i jämförelse med andra länder har genomsnittligt mer radikala och liberala uppfattningar. Ett annat särdrag är den svenska maktelitens bredare sociala förankring; arbetarrörelsens har här haft stor betydelse som alternativ rekryteringsväg. Dessa två egenskaper är inte oberoende av varandra. Den sociala breddningen har också lett till en ideologisk breddning. Många andra länder styrs av en elit som är relativt exklusiv i socialt hänseende och som domineras av konservativa uppfattningar. I Sverige är detta i mindre grad fallet.

10 I de yttre krafternas våld?

Detta kapitel ägnas två stora frågor. Den ena handlar om de tekniska förändringarnas betydelse. Vilket samband finns det mellan teknik och makt? Den andra rör internationaliseringens innebörd. Hur påverkar ekonomiska och politiska beroenden utrymmet för självständigt beslutsfattande i Sverige?

Den gemensamma nämnaren för dessa båda frågor är oron att den svenska folkstyrelsen håller på att förvandlas till en chimär. Diskussionen om demokratin, såväl dess allmänna idé som dess praktiska förverkligande, rör sig nästan uteslutande inom en nationell ram. Det tas som en given förutsättning att de beslut som formar framtiden för Sverige och dess medborgare fattas inom Sverige. De tidigare kapitlen skiljer sig inte från detta traditionella perspektiv. Diskussionen har i huvudsak kretsat kring företeelser som den svenska modellen, det svenska genussystemet, det svenska näringslivet, organisations-Sverige, den svenska massmediestrukturen, det svenska partisystemet, riksdag, regering, den svenska offentliga sektorn och den svenska makteliten.

Men vad händer om allt fler av de för den framtida utvecklingen avgörande besluten fattas på annat håll? Befinner vi oss i de yttre krafternas våld?

De två stora "krafter" som här uppmärksammas är teknik och internationalisering. Dessa fenomen utgör två av de tunga externa förändringsfaktorer som påverkar förutsättningarna för den svenska modellens samhällsordning.

10.1 Teknik och makt

Som flera gånger redan framhävts finns det anledning att göra en åtskillnad mellan demokratins ideal och demokratins institutioner. Demokratins idéer och grundläggande principer kan ses som ideal vilka i verkligheten endast är ofullständigt förverkligade. Demokratins institutioner är de vid en viss tidpunkt på en viss plats existerande samhällsorganisatoriska lösningarna. Det finns alltid en, större eller mindre, klyfta mellan demokratins ideal och de reella institutionerna.

Därmed öppnas ett särskilt studiefält, som skulle kunna benämnas demokratins socialhistoria. Demokratins institutioner måste alltid vara avhängiga av samhällets tekniska nivå och tillgången till organisationsmöjligheter. När samhällets struktur förändras ändras också förutsätt-

ningarna för demokratins konkreta gestaltning. De demokratiska institutionerna är inte konstanta utan måste ses i sitt historiska sammanhang.

Ett exempel på hur den tekniska utvecklingen påverkat demokratins förutsättningar är opinionsbildningens institutioner. Tekniska nyheter har genom historien givit nya instrument i kampen om själarna.[1] Makten över tanken har därför genom historien i mycket handlat om en maktkamp om medieinstitutionerna. Tryckpressen öppnade helt nya möjligheter att sprida idéer. Den tidens två mäktiga etablissemang, staten och kyrkan, använde all sin uppfinningsrikedom för att kontrollera användningen av det nya mediet. Boktryckare övervakades, manuskript förhandsgranskades, böcker förbjöds och distributörer förföljdes. Detta århundrades elektroniska revolution har också fått stora konsekvenser för makten över åsiktsbildningen. Makten över radio och television har i många länder blivit en central politisk stridsfråga. De regler som skall garantera ett fritt meningsutbyte måste ständigt revideras i takt med de tekniska förändringarna.

Sambandet mellan samhällets tekniska utvecklingsnivå och demokratins institutioner återfinns emellertid även på andra områden än de kommunikationstekniska. En överblick över det moderna Sveriges styrelsesätt visar på flera viktiga särdrag som alla har en mycket tydlig koppling till en speciell historisk epok.

Det svenska partisystemet är ett barn av industrialismen. Grundkonflikten i svensk inrikespolitik och den svenska modellens historiska kompromiss härrör ur förhållandet mellan industrisamhällets två huvudklasser, arbete och kapital. Den förhärskande organisationsmetoden, med inriktning på stordrift, centralisering, rationalisering och planmässighet, är ett uttryck för fabrikssystemets och industriproduktionens logik.

I ett historiskt perspektiv råder det inget tvivel om att flera centrala element i den moderna svenska folkstyrelsens institutioner har ett intimt samband med industrialismens samhälle. Det råder heller inget tvivel om att industrialismen nu genomgår en på många sätt fundamental omvandling. En nära till hands liggande hypotes är därmed givetvis att denna strukturomvandling förr eller senare kommer att få större eller mindre återverkningar på demokratins gestaltning.

Sambandet mellan teknik och makt är många gånger mycket tydligt. Förmågan att påverka betingas av tillgången till teknisk kapacitet och informationstillgång. Men det finns också ömsesidiga betingelser mellan teknisk struktur och maktstruktur som kan vara svårare att upptäcka.[2]

1. Olof Petersson & Ingrid Carlberg, *Makten över tanken: En bok om det svenska massmediesamhället*, Carlssons, Stockholm 1990, kap. 7.
2. Återstoden av avsnitt 10.1 baseras på Svante Beckman, "Inledning: teknik, makt och vanmakt", i Svante Beckman, red., *Teknokrati, arbete, makt*, Carlssons, Stockholm 1990. Jfr även parallellvolymen Svante Beckman, red., *Miljö, media, makt*, Carlssons, Stockholm 1990.

10.1.1 Teknik som konstitution

Maktförhållanden kan finnas "konstitutionellt inbyggda" i tekniska anläggningar. Ett trivialt exempel är en trottoarkant. En sådan har den oavsedda egenskapen att dela upp mänskligheten i två delar: de som kan ta sig över trottoarkanter och de, t.ex. rullstolsbundna, som inte kan det. Generaliseras denna iakttagelse är det uppenbart att varje fysisk installation innehåller en avsiktlig eller oavsiktlig social differentiering av tillgänglighet. Ofta är en sådan differentiering själva avsikten med installationen. Ett vanligt dörrlås är ett typexempel. Avsikten att förhindra tillgänglighet kan vara dold. Ett subtilt exempel är de vägbroar som byggts i vissa amerikanska förstäder. De har så låg höjd att bussar inte kan passera under dem för att fysiskt garantera att den billösa underklassen inte får tillträde till bostadsområdet.

Inbyggningseffekten är dock oberoende av om den vägleds av en social illvilja eller välvilja. Ett exempel på det senare är den standard som i bästa välmening byggs in i moderna bostäder genom att ansluta dem till hela det tekniskt-fysiska distributionssystemet för varor och tjänster. Ett standardiserat livsmönster är handgripligen serverat i den moderna bostaden och särskiljer därigenom sådana livsstilar som har andra tekniska inramningar. Om anslutningen till några dussin TV-kanaler gapar i väggen, garaget gapar efter sin bil, telefonjacket gapar efter sin telefon, tvättmaskinen efter sin tvätt, tunnelbanenedgångarna efter sina passagerare, lokalbutiken efter sina kunder, cykelstigarna efter sina cyklar och parkleken efter sina barn är det inte lätt att förverkliga någon annan livsstil än den som redan är fysiskt installerad i bostadsområdet. Att det rör sig om en dominerande och åtråvärd livsstil ger en demokratisk legitimitet åt denna fysiska kanalisering av beteendemönster. Det rör sig likväl om en materiell stelnad form av maktutövning.

Produktionsprocessens tekniska förändringar ger andra exempel på avsiktligt eller oavsiktligt införda tekniska restriktioner för människors handlingsmöjligheter. Mekanisering, automation och datorisering kan reducera den enskilde arbetarens självständighet.

Distributionsnät som elnät, telenät och järnvägsnät är andra typer av fysiskt inbyggda grunder för makt. Stora grupper av användare är beroende av flöden som några få, strategiskt placerade personer kan strypa.

I dessa fall fungerar teknisk utrustning som ett slags materiell konstitution, som differentierar inflytande och handlingsmöjligheter mellan aktörer.

När maskiner ersätter människor i maktrelationer uppstår en annan typ av teknisk konstitutionalisering. I stället för att det står konstaplar i gathörnen och utövar offentlig makt genom att dirigera trafiken står det numera trafikljus och fyller samma funktion. I stället för att försäkringskassetjänstemannen konsulterar sin överordnade för att få instruktion om hur ett visst ärende skall handläggas tillfrågas i stället centraldatorn. I stället för

att lära sig sitt yrke av äldre kolleger och förmän lär sig flygaren att flyga i en simulator. I stället för att den missnöjde medborgaren får klaga på en felande tjänsteman får han vända sig till en anonym dator. I stället för att sköterskan instrueras av läkaren om hur patienten skall behandlas vägleds hon av dialysmaskinens signaler. I stället för att det är tunnelbaneförarens ansvar som förhindrar att tågen går för fort bromsas de automatiskt om hastigheten blir för hög.

Exemplen visar på en överföring av ledningsfunktioner från människor till maskiner, en mekanisering av auktoritativt beslutsfattande. Fenomenet kan förväntas växa i betydelse eftersom datorer är förutsättningen för en mer omfattande mekanisering av ledning främst på organisationers mellannivåer, dels direkt via olika former av expertsystem, dels indirekt via högra grad av automatisering av olika tekniska processer. Från maktteoretisk synpunkt har fenomenet en speciell betydelse eftersom det ifrågasätter den vanliga uppfattningen att maktrelationer endast råder mellan mänskliga aktörer. Maskiners växande intelligens gör det möjligt att låta dem ersätta inte endast enkla kroppsrörelser utan även komplexa mentala operationer och sociala relationer. Därför måste man överväga om maskiner har makt i en mer ordinär betydelse.

Automatiseringen av rutinmässigt beslutsfattande behöver ur demokratisk synvinkel inte endast vara negativ. Underordning under personer har etiska och psykologiska obehag. Risken för personligt godtycke från överordnades sida kan minimeras genom maskinernas neutrala och förutsägbara reaktioner. Byråkratin som socialteknisk metod innebar just ett försök att genom ökad maskinmässighet begränsa utrymmet för godtycke i förvaltningen.

Det mekaniserade beslutsfattandet är emellertid även förknippat med problem. Risken för manipulation av maskinerna gör att det personliga godtycket aldrig kan uteslutas. Komplicerade system kan också börja leva sitt eget liv. De senare årens konvulsioner på världens börsmarknader har delvis berott på att stora mängder kommunicerande datorer programmerats att köpa och sälja värdepapper på givna indikationer. Härigenom uppstår självsvängningar.

Tekniken betingar maktförhållandena inte minst genom de organisationskrav som ställs av materiell teknisk utrustning. Framväxten av det senaste seklets jättebyråkratier inom privat och offentlig sektor har påverkats av teknikens organisatoriska imperativ. Tre faktorer som betingar teknikens byråkratisering är storlek, komplexitet och risk.

Järnvägar, eldistribution, telesystem och liknande systemteknik fordrar stora byråkratier för att kunna anläggas och drivas. De organisatoriska resurser som krävs för att kunna utveckla och implementera tekniskt sofistikerade projekt som kärnkraftverk, överljudsflyg och superdatorer förutsätter massiva resurser för samordning av tusentals enskilda aktörer. De tekniska skaleffekternas inverkan på tillverkningskostnader vid massproduktion av standardprodukter som bilar, handelsstål och tidnings-

papper gör att organisations- och anläggningsstorlekarna ökar, med koncentration av den byråkratiska ledningsmakten som följd.

Sådan teknik som är förenad med stora lokalt koncentrerade risker, såsom kärnvapen och kärnkraftverk, ställer krav på tät, hierarkisk kontroll. Teknik som vid massanvändning ger upphov till en ansamling av riskabla sidoeffekter, såsom massbilism och problem med miljöfarliga utsläpp i små doser från otaliga källor, skapar starka skäl för politisk centralisering, kontroll och styrning.

I ett längre historiskt perspektiv finns det tydliga samband mellan tekniska förhållanden och maktrelationer. För några av de mest övergripande förändringarna av moderna maktmönster, inte minst globalisering och byråkratisering, har teknikutvecklingen spelat en avgörande roll.

10.1.2 Förhållandet mellan teknik och makt

Diskussionen om förhållandet mellan teknik och makt utgår vanligen från antagandet att tekniken bestämmer maktförhållandena. Teknikförändringarna ses som något utifrån givet vars effekter på samhällslivet man söker utröna. Perspektivet är här *sådan teknik, sådan makt*. Men teknikutvecklingens takt och riktning kan också vara bestämd av rådande maktförhållanden. Perspektivet *sådan makt, sådan teknik* kommer ofta i skymundan.

Tanken "sådan teknik, sådan makt" kan illustreras med otaliga exempel. De första stora centraliserade maktstrukturerna i historien är de riken som bildades för att organisera försörjningen av vatten i de asiatiska flodernas deltan för bortåt 5 000 år sedan. I Europa hade krutet avgörande betydelse för nationalstatens uppkomst och kungamaktens triumf över feodalmakten. Kungliga kanoner lade feodalherrarnas borgar i ruiner. Massmedias tekniska utveckling har betingat uppkomsten av dagens demokratiska institutioner. Kärnvapnen bestämde förutsättningarna för efterkrigstidens världspolitik.

Men man kan också vända på perspektivet: förändringar av maktförhållanden bereder väg för teknikutvecklingen. De moderna samhällenas tekniska omvandling har starkt betingats av två dominerande institutioner, nämligen nationalstaten och det kapitalistiska företaget. Strävan efter kontroll över omgivningen har drivit på teknikutvecklingen. Kampen mellan nationer om territorium, kampen mellan statsmakten och det civila samhället om resurser och kontroll, kampen mellan företag om marknader och kampen mellan företagare och arbetare om överskott och inflytande över produktionsprocessen – dessa konflikter har drivit aktörerna till överlevnadsstrategier inriktade på teknologisk överlägsenhet. Stat och företag har aktivt organiserat tekniska och vetenskapliga nyckelresurser och undanröjt feodala, religiösa, skråmässiga, patriarkala och andra traditionella maktstrukturer som stått i vägen för industrialisering och rationalisering. De storskaliga teknikprojekten har framför allt kommit att organiseras av stat och företag, inte sällan i samverkan.

Demokratiseringen av statsmakten och arbetarnas organisering har snarast förstärkt processen. Välfärdsökning och fördelning förutsatte ekonomisk tillväxt. Därmed bildades en gemensam grund för industrisamhällets kontrahenter, nämligen inriktningen på teknisk rationalisering, produktivitetsökning och strukturomvandling. Detta ömsesidiga intresse var en viktig förutsättning för den historiska kompromissen mellan arbete och kapital och för samarbetet mellan arbetarnas och arbetsgivarnas organisationer. Demokratiseringen underlättade samordningen mellan statliga och företagsbundna teknologiska resurser.

I ett historiskt perspektiv ter det sig föga meningsfullt att utpeka teknik eller makt som den slutligen avgörande faktorn. Maktrelationer både formar och formas av tekniken. Historien är fylld av kulturer, samhällen, regioner, institutioner, samhällsklasser, yrken, branscher och företag som dukat under för tekniskt överlägsna rivaler eller tynat bort i den obsoleta teknikens vanmakt. Att säga att förändrad teknik berövat dem deras forna makt eller att förändrade maktförhållanden underminerat den tekniska grunden går på ett ut.

Mekaniseringen och automationen av industriella produktionsprocesser har i vissa avseenden undergrävt de anställdas handlingsutrymme och självständighet. Ur synvinkeln "sådan makt, sådan teknik" kan detta framträda som ett avsiktligt uttryck för företagarnas försök att neutralisera arbetarnas inflytande, eller mer allmänt som ett teknikval som speglar och förstärker en rådande maktstruktur. Ur synvinkeln "sådan teknik, sådan makt" framträder samma förhållande snarare som en oavsiktlig makteffekt. En förstärkning av organisationens hierarkiska struktur är i vissa fall en förutsättning för att kunna ta produktionsfördelarna hos ett automatiskt maskineri i anspråk. I båda fallen kan maktförhållandena sägas vara inbyggda i produktionstekniken. Vad som är avsiktligt och oavsiktligt är av underordnad betydelse jämfört med den allmänna iakttagelsen att viss teknik har inneboende "politiska" egenskaper eftersom den införlivar en fördelning av makt.

Maktstrukturens förändringar i västerlandet under de senaste 150 åren sammanhänger inte minst med fyra stora förändringsprocesser, nämligen demokratisering, differentiering, stegrad organisationsgrad ("byråkratiseringen") och beroendeförhållandenas globalisering. Dessa fenomen har starka inbördes samband. De är också oupplösligt förenade med den explosion av industriell teknisk kreativitet som svept genom världen under denna tid.

10.1.3 Globalt och lokalt

Den moderna demokratin har utvecklats parallellt med stegringen i den tekniska omvandlingstakten. Redan av detta skäl bör man vara försiktig med allmänna påståenden om en motsättning mellan teknikutveckling och demokrati. På det rent språkliga planet kan det förefalla som om teknokrati (teknikens och teknikernas herravälde) står i motsats till demokrati (fol-

kets herravälde). Men så enkelt är det inte. En dynamisk teknikutveckling har i flera avseenden både varit en förutsättning för och en följd av demokratiserande krafter. Den epok i svenskt samhällsliv som karaktäriserats som den sociala ingenjörskonstens teknokratiska epok, från 1930-tal till 1960-talet, är samtidigt en period av stark demokratisering på många fronter.

En viktig aspekt av förhållandet mellan teknikutveckling och demokrati sammanhänger med teknikens "delokalisering" av sociala processer. Modern teknik, har det sagts, kännetecknas av att den är allestädes närvarande (i engelskspråkig litteratur används begreppet "ubiquity").

Det globala tekniklandskapet har förvandlats från ett antal relativt självständiga lokaler med starkt divergerande tekniska praktiker, som endast långsamt anpassats till varandra, till en alltmer sammanhängande struktur där vi möter samma tekniker överallt och där anpassningstrycket till den globala tekniska omgivningen är mycket högt. "Anpassa din teknik eller gå under", är en alltmer pressande realitet för nationer, branscher, företag och t.o.m enskilda hushåll. Den avtagande lokalbundenheten beror bl.a. på utbyggnaden av de distributiva tekniksystemen, anordningar för överföring av personer, material, energi och information. Vattnets och luftens effektiva system för att sprida de tekniska processernas restprodukter upphäver också traditionella gränser. På det globala planet uppträder distributionsteknikerna som ett allt mäktigare och finmaskigare nätverk av kanaler som slussar varor och symboler från varje lokal till varje annan. Den lokala butiken har varor med ursprung från hela jordklotet. Den moderna bostaden framträder som en nod, där fasta distributiva systems ledningar och rör mynnar, såsom el, tele, vägar, vatten och avlopp. Man kommunicerar mer med fjärran aktörer än med nära. Vi känner namnet på utländska statsmän, men inte på vår egen granne. Bara till det naturgeografiska skenet är "lokalsamhället" lokalt.

Demokratins makt vilar däremot på en lokal, territoriell bas. Hushållets, arbetsplatsens, kommunens, regionens och nationens förhållanden tänks vara bestämda av lokal makt. Att dela, utjämna och folkligt förankra sådana lokala maktstrukturer har varit en huvudpunkt på demokratins program.

Det stora problemet är att den globala tekniken lämnar allt mindre åt lokal makt att råda över. Kvar blir tvånget att fortlöpande anpassa sig till spelregler som inte sätts av någon makt utan som är den oavsiktliga produkten av globala anpassningsrörelser i och till följd av en allestädes närvarande teknik.

Den territoriella maktdelningen mellan hushåll, kommun, region och stat har varit ett klassiskt problem för demokratin. Det avgörande dilemmat har här varit att principen om demokratisk självstyrelse på en nivå kommer i konflikt med självstyrelse på andra nivåer. Den politiska demokratiseringen av statsmakten i Sverige rörde en redan tidigt starkt centraliserad statsmakt. Under ett skede i industrisamhällets expansion när de tekniskt-ekonomiska processerna rest krav på och givit möjlig-

heter till effektiv politisk samordning på nationell nivå, har denna centralism givit Sverige fördelar jämfört med andra industrialiserade nationer. Den har underlättat förverkligandet av de stora infrastrukturella teknikprojekten, mobiliseringen av de strategiska tekniskt-vetenskapliga anpassningsresurserna och den har inte minst bidragit till att dämpa konflikter i den tekniskt betingade strukturomvandlingens spår.

Centralismen i den svenska demokratin kommer också till uttryck i den svenska modellens samverkan mellan stat, kapital och arbete. Att i tillväxtens och välfärdsmålens namn solidarisera hela det sociala systemet med det industriella projektet i allmänhet och med den tekniska utvecklingen i synnerhet var en grundsten i den svenska modellens projekt. Betydelsen för efterkrigstidens välfärdsutveckling har varit stor. Svenska industriföretags kunnande och lönsamhetskrav kunde harmoniseras med arbetarnas sysselsättnings- och lönekrav. I praktiken gällde det att framställa och rättvisare fördela välfärdens tunga tekniska stapelvaror åt svenska hushåll såsom bostäder, bilar, elektricitet, varmvatten, kylskåp och TV.

Teknikens fortgående delokalisering av sociala processer har nu gått in i ett skede där den nationella samordningsnivån tenderar att stagnera i betydelse. Lokal produktion tjänar globala marknader snarare än nationella. Ideologiska motsättningsmönster och rörelser speglar mer och mer globala idéströmningar och maktförskjutningar snarare än den lokala svenska verkligheten. Statens roll försvagas; anpassningen till det globala impulsflödet kan lika gärna överlämnas åt lokala organ. Den industriella processens samordningsproblem ställer krav på organisation på nivåer över den nationella. Globala storföretag är en form, övernationella statsbildningar en annan. Antingen vi ansluter oss till EG eller står utanför kommer sannolikt EG i praktiken att överta statliga samordningsfunktioner. De organisationskrav som den globala miljöförstöringsprocessen skapar kommer sannolikt på sikt att också formellt frånta den svenska staten dess kemiska fri- och rättigheter.

I detta sken framträder den svenska demokratiska traditionens starka orientering mot den statliga nivån som problematisk. Regeringsformens regel att "regeringen styr riket" får allt fler undantag. Den svenska modellens samverkan mellan staten och arbetsmarknadens centrala organisationer hänger i luften mellan koncernernas internationella och arbetsplatsernas lokala beslutsnivåer. Ett återvändande till lokalsamhällets demokrati skulle förutsätta noga inhägnade kulturhistoriska reservat för obsolet teknik. Lokal demokrati låter sig inte omedelbart förenas med global teknik. Teknikutvecklingen aktualiserar demokratins territoriella dimension.

10.2 Den internationaliserade ekonomin[3]

10.2.1 Internationalisering och demokrati

Den omfattande internationalisering som ägt rum under efterkrigstiden utgör en genomgripande förändring av det svenska samhällets ekonomiska och politiska villkor. Den har påverkat och påverkar fortlöpande de svenska ekonomiska och politiska aktörernas handlingsutrymme och därmed också möjligheterna för dessa att, som det heter i maktutredningens direktiv, "forma morgondagens Sverige".

Internationalisering har varit en mycket central företeelse i Sveriges ekonomiska och politiska historia. Den svenska exporten av spannmål och smör i slutet av 1800-talet, liksom den omfattande exporten av trävaror och järnmalm beredde vägen för den svenska ekonomins utveckling. Exporten har varit en viktig och under vissa perioder kanske den viktigaste drivkraften bakom den svenska industriella och ekonomiska utvecklingen.

Under perioden efter andra världskriget har utrikeshandeln vuxit snabbare än såväl den svenska industriproduktionen som den totala produktionen i vårt land. Den totala handelns andel av den svenska varuproduktionen har ungefär fördubblats sedan 1950. Ökningen har främst varit en ökning av inombranschhandeln, dvs. samtidig export och import av likartade varor, t.ex. bilar. Sådan handel svarade i mitten av 1980-talet för ca 55 procent av den totala utrikeshandeln. Samtidigt som utrikeshandeln vuxit har de internationella koncernernas roll i svenskt näringsliv ökat. Detta gäller såväl svenskbaserade internationella koncerner som koncerner som har sin bas utanför Sverige. I mitten av 1980-talet svarade svenska transnationella företag för drygt 55 procent av den svenska exporten. Dessa företag har också kommit att stå för en stor del, ca 50 procent, av den totala industrisysselsättningen i Sverige. De svenska transnationella företagen har dock samtidigt efterhand förlagt en allt större del av sin verksamhet till utlandet och då främst till EG och USA. De svenska direktinvesteringarna i utlandet ökade nästan explosionsartat under 1980-talet. Företagens utländska produktion har vuxit snabbare än deras export och i mitten av 1980-talet svarade den svenska hemmamarknaden för mindre än en fjärdedel av de svenska transnationella företagens koncernomsättning.

Som en följd av den starka internationella orienteringen har Sverige genomgått omfattande strukturomvandlingar under de senaste decennierna. De traditionellt råvarubaserade näringarnas betydelse har minskat under det att verkstadsindustrin och speciellt den kunskapsintensiva

3. Avsnitten 10.2 och 10.3 bygger på bidragen till maktutredningens projekt "Makt och internationalisering". Detta projekt har letts av docent Göte Hansson, nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet och professor Lars-Göran Stenelo, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Bidragen till projektet, vilka författats av såväl nationalekonomer som statsvetare, publiceras i maktutredningens bokserie hösten 1990.

delen av näringslivet ökat i betydelse. Den fortgående internationaliseringen har genom strukturomvandlingen orsakat betydande regionalpolitiska problem vilket emellanåt lett till ett ifrågasättande av den traditionellt sett långtgående öppenhet som präglat Sveriges internationella ekonomiska relationer. Med undantag för livsmedel och tekoprodukter har Sverige dock bibehållit sin öppenhet vad gäller den internationella handeln. Detta gäller även perioden efter den första oljekrisen 1973 då protektionismen i världsekonomin totalt sett ökade genom olika slags handelsbegränsande åtgärder. I fallet med svensk tekoindustri har en liberalisering och avreglering inletts under senare år och avregleringar har aviserats även inom jordbruket (se även kapitel 8). Vad gäller förhållandet till internationella kapitalrörelser har den svenska politiken under senare år också kommit att präglas av en öppnare attityd. Den 1 juli 1989 tog sig detta uttryck i att merparten av den svenska valutaregleringen avvecklades. Detta innebar bl.a. att internationella portföljinvesteringar släpptes fria.

Den öppna svenska ekonomin innebär att Sverige och dess medborgare får del av de fördelar i form av ökad tillgång på varor och tjänster till lägre priser som utrikeshandeln och de multinationella företagens verksamhet för med sig. Men internationaliseringen medför också att Sveriges ekonomisk-politiska autonomi blir mer kringskuren och att för Sverige och dess medborgare viktiga beslut fattas utanför landets gränser. Mot positiva ekonomiska effekter står minskad autonomi i ekonomisk-politiska frågor.

Internationaliseringsprocessen reser ett antal viktiga frågor ur ett makt- och demokratiperspektiv. Hur förändras frihetsgraderna och möjligheterna att påverka för den internationaliserade småstatsdemokratin och för medborgarna i denna? En central fråga är därvid hur den pågående och alltmer djupgående internationaliseringen, exemplifierad av det omfattande integrationsarbetet i Europa, påverkar möjligheterna för ett litet land som Sverige att självständigt utforma sin ekonomiska politik. Hur kan Sverige som nation på olika sätt möta och mildra de negativa konsekvenser för nationalstatens autonomi som naturligt följer med en ökad internationalisering? Och vad innebär det för den svenska demokratin att, som en följd av internationaliseringen, viktiga politiska beslut rörande de ekonomiska och politiska förhållandena i Sverige fattas utanför vårt land och de politiska institutioner som skapats här och som utgör viktiga grundstenar i den svenska demokratin? Detta kapitel behandlar frågor av detta slag. Avsnitt 10.2 tar upp några aspekter på den internationaliserade ekonomins problem och möjligheter. Avsnitt 10.3 ägnas de problem och möjligheter som uppkommer i den internationaliserade demokratin.

10.2.2 Internationaliseringens ekonomiska grunder

I den ekonomisk-politiska debatten kring internationaliseringsprocessen framhålls ofta de vinster som ett litet land som Sverige kan få av att föra en internationell ekonomisk politik baserad på öppenhet såväl vad gäller den internationella handeln som det internationella företagandet. Det slags vinst som de flesta förknippar med internationalisering är att den, speciellt den internationella handeln, gör det möjligt att öka den totala tillgången på varor och tjänster i världen vid givna resurser och givet teknologiskt kunnande.

Den internationella handeln ökar tillgången på varor genom att varje land väljer att specialisera sig på och exportera de produkter som det, vid en internationell jämförelse, är relativt sett bättre på att producera. I utbyte importerar varje land de produkter för vilka landet ifråga har en motsvarande relativ underlägsenhet i produktionen. Sammantaget innebär specialiseringen och handelsutbytet mellan länderna att konsumenterna får tillgång till fler och billigare produkter. Utöver dessa direkta effekter av internationell handel ger den också positiva effekter på tillväxttakten, något som ofta framhålls som väl så väsentligt. Att ökat handelsutbyte för ett land som helhet har positiva välfärdseffekter utesluter emellertid inte att det på kort sikt kan ha negativa återverkningar på vissa arbetstagargrupper och vissa producenter och kapitalägare.

Också internationaliseringen av företagandet har sin bakgrund i en strävan att förbättra effektivitet och lönsamhet. Skillnaden är att när det gäller den internationella handeln är det de inblandade staterna som genom handel kan förbättra sin effektivitet och välfärd medan det i fallet med internationellt företagande är effektiviteten och lönsamheten inom de enskilda företagen som står i fokus. Ur ett nationalstatsperspektiv, och även ur ett globalt perspektiv, är det inte säkert att allt internationellt företagande är förknippat med positiva ekonomiska effekter.[4] Internationellt företagande kan leda till förbättrade möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar och därmed, i likhet med handeln, förbättra den nationella och globala resursanvändningen. Men samtidigt kan internationellt företagande också leda till ökad marknadsmakt för ett enskilt företag med åtföljande negativa effekter på resursanvändning och konsumentvälfärd, såväl nationellt som globalt.[5]

Ur nationalstatens perspektiv är det av stort intresse att studera vad som bestämmer handelsmönstren mellan länder och vad som bestämmer lokaliseringen av olika verksamheter inom ett internationellt företag. Detta gäller inte minst för ett land som Sverige där de traditionella exportvarorna minskat i betydelse och där man under det senaste decenniet fått

4. För en mer ingående analys, se Göte Hansson, "Den internationaliserade ekonomins problem och möjligheter", i Göte Hansson & Lars-Göran Stenelo, red., *Makt och internationalisering*, Carlssons, Stockholm 1990.
5. För en ingående diskussion av begreppet marknadsmakt och med marknadsmakt förknippade kostnader se kapitel 8. Kapitel 8 tar även upp avvägningen och målkonflikten mellan produktionseffektivitet och marknadsmakt.

se allt fler svenska företag förlägga delar av sin verksamhet och omfattande investeringar till utlandet, främst till EG-länderna, medan utländska multinationella företag inte i alls motsvarande grad visat intresse för att etablera sig i Sverige.

Enligt existerande teorier om bestämningsfaktorerna bakom internationell handel och internationellt företagande spelar de specifika egenskaper som utmärker ett enskilt land relativt andra länder och som leder till skillnader i kostnader för produktion av varor och tjänster och i attraktivitet för internationellt företagande en avgörande roll för i vilka länder olika produkter produceras och för var internationella företag investerar och etablerar sig. Teorierna behandlar oftast sådana kostnads- och lönsamhetspåverkande skillnader mellan länderna som har en realekonomisk bakgrund, s.k. *naturliga* relativa fördelar. I de klassiska ekonomernas teorivärld hade handelsskapande kostnadsskillnader mellan olika länder sin grund i olikheter i arbetskraftens produktivitet. Enligt den s.k Heckscher-Ohlin-teorin berodde kostnadsskillnaderna på skillnader i den relativa tillgången på olika produktionsfaktorer mellan länderna. Andra teorier har betonat förekomsten av speciella råvaror eller resurser i ett land. Förekomsten av skillnader mellan olika företag vad gäller t.ex. möjligheterna att utnyttja stordriftsfördelar och tillgången till teknologi samt konsumenternas önskan att kunna konsumera olika varianter av en viss vara, t.ex. bilar, har också förts fram som förklaringar till internationellt företagande och till den internationella handeln och då speciellt till inombranschhandeln, dvs. samtidig export och import av samma typ av varor.

I maktutredningens perspektiv är det viktigt att till ovanstående lista på förklaringsfaktorer till såväl den internationella handeln som det internationella företagandet foga den *politiska* faktorn. Produktions- och lönsamhetsbetingelserna i ett land påverkas i hög grad av den ekonomiska politik som förs och den lagstiftning som gäller i landet. Dessa kan direkt begränsa vilka teknologier som får användas i produktionen men kan också påverka produktionen genom att på olika sätt reglera arbets- och kapitalmarknaderna, t.ex. genom arbetstidsreglering, lönepolitik, kreditmarknadspolitik och skattepolitik. Ett lands *naturliga* relativa fördelar modifieras av dess *politiska* relativa fördelar. Av detta följer att nationell politik *och* politikskillnader mellan länder kan förväntas vara en viktig faktor bakom det faktiskt existerande mönstret i den internationella fördelningen av investeringar, produktion och handel. Politik och politiker kan påverka internationaliseringen och dess inriktning, men internationaliseringen kan också väntas få konsekvenser för politikernas utrymme och möjligheter att utöva påverkan och bedriva politik. Detta gäller vare sig skillnaderna i politik och lagstiftning haft och har sin grund i medvetna försök att påverka och modifiera internationaliseringsprocessen och de realekonomiskt baserade skillnaderna i konkurrenskraft och i attraktivitet för internationella företag eller återspeglar skillnader mellan länder i andra politiska målsättningar, t.ex. vad gäller inkomst-

och förmögenhetsfördelning, miljöskydd osv. Vi återkommer strax till frågan om sambandet mellan internationalisering och nationell kontroll över olika politikområden. Först skall vi emellertid kort beröra hur enskilda ekonomiska aktörer kan väntas påverkas av internationaliseringsprocessen.

10.2.3 Internationaliseringens effekter för olika grupper

I ett maktperspektiv är det intressant att analysera hur medborgarna i sina roller som konsumenter, producenter, kapitalägare och löntagare påverkas av internationaliseringsprocessen.

Den grupp som otvivelaktigt tenderar att tjäna på internationaliseringen är konsumenterna vilka, annat oförändrat, får tillgång till fler produkter eller produktvarianter till lägre priser (se kapitel 8). Vid givna inkomster innebär det att internationaliseringen förbättrar konsumenternas valmöjligheter och konsumtionsmöjligheter.

Även producenternas situation påverkas av internationaliseringsprocessen, men för dem kan utfallet skilja sig inom gruppen. Internationaliseringen ökar konkurrensen på de inhemska marknaderna och kan därmed minska de inhemska producenternas lönsamhet och marknadsmakt (jämför kapitel 8). Å andra sidan innebär internationaliseringen att producenterna får tillgång till utlandsmarknader såväl vad gäller köp och försäljning av varor och tjänster som möjligheten att genomföra internationella investeringar. Bådadera öppnar en möjlighet till expansion och ökade vinster. Sammanfattningsvis kan internationaliseringen innebära ett problem för de inhemska producenter som främst kan betraktas som importkonkurrerande medan producenter som är inriktade på produktion av varor och tjänster för vilka det också finns en god utländsk marknad tenderar att påverkas positivt.

De inhemska kapitalägarnas position och makt tenderar att förbättras som en följd av tilltagande internationalisering. En viktig del av denna är nämligen att valutaregleringar tas bort så att kapital fritt kan röra sig över gränserna. Det innebär ökade möjligheter för kapitalägarna att placera sitt kapital i de länder där det ger högst avkastning. Men internationaliseringen innebär också att de inhemska kapitalägarnas maktställning stärks både i förhållande till andra inhemska produktionsfaktorer, såsom arbetskraft, och i förhållande till det egna landets politiska beslutsfattare (regering och riksdag). Möjligheten av *exit*, dvs. utlokalisering av kapitaltillgångar till andra länder, utgör ett reellt hot i samband med förhandlingar med arbetskraften (fackföreningarna) om löner och arbetsvillkor och i samband med politikernas utformande av ekonomisk politik som påverkar avkastningen på kapital i det aktuella landet. Kapitalägarnas ökade handlingsutrymme medför att förhandlingsutrymmet för arbetskraft och handlingsutrymmet för politiker inskränks.

Vissa reservationer bör dock göras mot detta resonemang. Före internationaliseringen kan de inhemska kapitalägarna, eller vissa av dem, ha

skyddats mot konkurrens från utländska kapitalägare. Det kan ha funnits hinder mot import av kapital, t.ex. restriktioner på utländskt ägande, som inneburit att inhemska kapitalägare fått något av en monopolställning på hemmamarknaden. Om detta varit fallet kan internationaliseringen innebära ökad konkurrens och minskad marknadsmakt på den inhemska kapitalmarknaden för (vissa) inhemska kapitalägare. Inhemska fackföreningar och regeringar kommer genom internationaliseringen inte längre att vara hänvisade enbart till att förhandla med och ta hänsyn till inhemska kapitalägare. Utländska kapitalägare kan tillkomma som ett reellt alternativ.

Förhållandet mellan internationaliseringsprocessen och löntagarnas situation har debatterats under mycket lång tid. Alltsedan handeln med industriprodukter intensifierades för mer än 150 år sedan har det emellanåt framförts krav på en internationell arbetslagstiftning, dvs. på en viss harmonisering av arbetsvillkoren i olika länder. Argumentet har varit att en sådan lagstiftning skulle minska eller eliminera det hinder för arbetsmarknadsreformer och förbättringar i arbetsvillkor som den internationella handeln och konkurrensen ansetts utgöra. En harmonisering skulle förhindra länderna från att konkurrera sinsemellan med hjälp av skillnader i arbetsvillkor.

Utgör då denna antydda konflikt mellan internationalisering och arbetstagarnas arbetsvillkor den fullständiga bilden av hur arbetskraften påverkas av internationaliseringsprocessen? Historiskt sett är det uppenbart att det, åtminstone i små länder som Sverige, funnits ett nära samband mellan internationell handel å ena sidan och industrialisering och ekonomisk tillväxt å den andra. Tillväxten har i sin tur möjliggjort för arbetstagarna att erhålla såväl förbättrad levnadsstandard som förbättrade arbetsvillkor. På lång sikt har internationaliseringen förbättrat löntagarnas situation. Det hindrar emellertid inte att ökad internationalisering och ökad internationell konkurrens i ett kortare perspektiv kan drabba enskilda löntagare och löntagarna inom speciella branscher och företag hårt.

10.2.4 Internationalisering och nationell ekonomisk-politisk autonomi

Vilka möjligheter har en, i ett internationellt perspektiv, liten nation som Sverige att förena en fortsatt internationalisering med ett bibehållande av sin ekonomisk-politiska autonomi. Denna fråga är av intresse såväl i ett demokratiperspektiv som i ett ekonomiskt styrningsperspektiv.

Möjligheten, rätten och ansvaret att genom politik och lagstiftning sätta ramar för olika aktörer, politiska såväl som ekonomiska, och därmed forma samhället åvilar politiker i politiska församlingar, på det nationella planet riksdag och regering. Politikerna utformar dock inte sin politik i ett vakuum. I en demokrati är politikernas möjlighet att utöva makt beroende av det stöd väljarna ger dem i de val som utser de politiska församlingarna. Vad gäller väljarstödet spelar inte minst de ekonomiska

effekterna av olika åtgärder en betydande roll. Effekterna för olika väljargrupper kommer att utgöra en viktig del av den inhemska ram inom vilken politikerna kan utforma sin ekonomiska politik.

Till de restriktioner på politikernas agerande som inhemska politiska förhållanden kan sägas utgöra skall läggas de restriktioner som de internationella relationerna och reglerna för dessa innebär. Internationaliseringen lägger dels direkta, dels indirekta begränsningar på de inhemska politikernas ekonomisk-politiska autonomi. En *direkt* effekt finns i form av att ingångna internationella avtal och överenskommelser direkt utesluter vissa typer av inhemska åtgärder eller direkt fastställer hur åtgärderna skall se ut. Som exempel kan nämnas de begränsningar av den handelspolitiska autonomin som GATT-avtalen innebär. En *indirekt* effekt finns genom att politikerna tvingas ta hänsyn till att de ekonomisk-politiska åtgärderna kan ha återverkningar på och effekter via landets internationella relationer. Ju mer omfattande landets internationella relationer är desto större blir anledningen för politikerna att i sitt politiska utövande ta hänsyn till och kalkylera med de internationellt genererade effekterna och med att åtgärdernas effektivitet kan påverkas av att ekonomin är internationaliserad. Det är uppenbart att om politikerna i en liten öppen ekonomi, dvs. en ekonomi som saknar möjligheter att påverka villkoren på de internationella marknaderna, t.ex. vill ålägga företagen att föra en mer ambitiös arbetarskydds- eller miljövårdspolitik än vad som är fallet i andra länder så kommer inhemska producenter, annat oförändrat, att hamna i en sämre konkurrenssituation. Politiska åtgärder i form av lagstiftning och ekonomisk politik på områden som miljövård, arbetsmarknad, tekniska standards samt olika typer av skatter påverkar den internationella konkurrenskraften och därmed också lönsamheten i näringslivet. I nästa steg kan effekter på den inhemska sysselsättningen uppkomma. Detta kommer politikerna att tvingas ta hänsyn till i sina överväganden. Internationaliseringen kan således göra det mer problematiskt att nå inhemska politiska mål. De indirekta begränsningar som internationaliseringen lägger på det ekonomisk-politiska handlingsutrymmet kan vara av väl så stor eller större betydelse som de direkta begränsningarna.

Sammanfattningsvis ger en omfattande integration med andra länder, som vi sett ovan, en rad positiva ekonomiska effekter men också effekter på bl.a. den ekonomisk-politiska autonomin som från nationalstatens synvinkel ter sig mer problematiska. Internationaliseringen får konsekvenser för politikernas möjligheter att med bibehållen autonomi utforma den ekonomiska politiken så att viktiga nationella värderingar och målsättningar kan tillgodoses. Detta reser frågan om hur den enskilda nationalstaten kan möta den fortgående internationaliseringen.

10.2.5 Internationalisering, nationalstatens handlingsalternativ och den svenska modellen

Det finns flera olika sätt för ett land att reagera med anledning av internationaliseringens effekter på möjligheterna eller makten att effektivt utforma den inhemska ekonomiska politiken.

Ett alternativ är att helt enkelt acceptera effekterna av internationaliseringen och inte vidtaga några åtgärder. Om detta alternativ förkastas därför att internationaliseringens kostnader vad gäller möjligheterna till nationellt effektivt beslutsfattande anses vara alltför höga finns det åtminstone tre alternativa sätt att reagera.

Ett alternativ som historiskt sett har använts flitigt är att minska internationaliseringstakten, t.ex. genom att införa eller bibehålla olika typer av handelsbegränsningar och regleringar av arbetskraftens och kapitalets rörlighet.

Ett annat alternativ är att införa olika typer av inhemska åtgärder, anpassningsåtgärder, som kan kompensera för eller motverka de negativa effekter som man anser att internationaliseringen medför.

Slutligen finns möjligheten att de inhemska politikerna försöker påverka den internationella miljön och göra sina egna målsättningar mer allmängiltiga också i ett internationellt perspektiv, dvs. söker öka sin idémakt i den internationella samvaron. Detta kan ske genom att utnyttja olika formella och informella kanaler i det internationella ekonomisk-politiska systemet, t.ex. för att nå internationella överenskommelser om internationellt samarbete på olika politikområden. I Sverige är det hittills de två senare handlingsalternativen som valts och som dominerat den svenska reaktionen på internationaliseringens effekter på den ekonomisk-politiska autonomin.

Sverige har under efterkrigstiden i huvudsak bejakat internationaliseringen av ekonomin och mött den inte genom protektionism utan genom framgångsrik och fortlöpande *anpassning* till förändringarna i den internationella omgivningen. Sverige är därvid inte unikt utan har haft sällskap av andra små industriländer i Europa. Denna framgångsrika anpassning, istället för protektionism, har enligt en studie av Katzenstein möjliggjorts av de korporativistiska arrangemang som funnits i dessa länder bland löntagare och arbetsgivare.[6] De stora intresseorganisationerna i länderna har såväl implicit som explicit förbundit sig att samarbeta för att möta förändringarna från omvärlden och därigenom minimera kostnaden för nationen som helhet. Samtidigt som den korporativistiska intresseorganiseringen möjliggjort en anpassningspolitik, har de korporativistiska arrangemangen i dessa länder i sin tur, enligt Katzenstein, möjliggjorts just av dessa länders relativt omfattande internationella öppenhet och därmed också sårbarhet. Valet av internationell

6. Peter Katzenstein, *Small States in World Markets*, Cornell University Press, Ithaca 1985.

öppenhet och anpassning och den korporativistiska strukturen har ömsesidigt betingat varandra.

Enligt Katzenstein har den demokratiska korporativismen karaktäriserats av följande egenskaper:

- en ideologi av socialt "kompanjonskap" som delas av såväl näringsliv som fackliga organisationer och som tar sig uttryck i utformningen av den inhemska politiken
- ett system av centraliserade och koncentrerade intressegrupper
- frivillig och informell samordning av motstridiga målsättningar

Denna karaktäristik överensstämmer med flera av de drag som i kapitel 1 sagts utmärka "den svenska modellen". Via denna har regeringen, de politiska partierna och arbetsmarknadens parter tillsammans kommit överens om huvuddragen i den strategi som Sverige i de aktuella fallen skulle tillgripa för att möta de förändrade externa ekonomiska förhållandena. Det är viktigt att betona att anpassningspolitiken har kommit till stånd bl.a. som ett resultat av att arbetsmarknadens parter genom de korporativistiska arrangemangen har kunnat bibehålla ett betydande inflytande över utformningen av den ekonomiska politiken trots den ökade internationaliseringen. Politikutformningen har också, trots internationaliseringen, fortfarande åvilat den svenska regeringen och riksdagen, även om internationaliseringen inneburit att effektanalysen i samband med politikutformningen har måst ske under beaktande av att Sverige och de svenska företagen i allt större utsträckning är en del av en större helhet, världsekonomin och speciellt Europa.

Om Katzenstein har rätt har den svenska modellen varit viktig för den relativt goda anpassningsförmåga som den svenska ekonomin uppvisat under de senaste decennierna och för att krav på begränsningar i de svenska internationella relationerna har kunnat hållas tillbaka och öppenheten bevaras. De pågående förändringarna i den svenska modellen kan då komma att innebära ändrade förutsättningar även därvidlag.

Hur kan då framtidens internationaliseringsprocess väntas påverka möjligheterna att bibehålla de små staternas nuvarande grad av autonomi vad gäller utformandet av ekonomisk politik? Vilka möjligheter finns för ett land som Sverige att föra en självständig ekonomisk politik vad gäller områden som stabiliseringspolitik, skatter, miljö och arbetsförhållanden? Nedan kommer detta generella problem att belysas i ljuset av två aktuella ekonomisk-politiska händelser.[7] Den första är avvecklingen av den svenska valutaregleringen den 1 juli 1989. Den andra är realiserandet av EG:s inre marknad 1992 och de frågor om harmonisering och samordning av

7. Internationell samordning av ekonomisk politik, såväl makroekonomisk stabiliseringspolitik som mikroekonomisk resursallokeringspolitik, analyseras ur teoretisk och principiell synvinkel ingående i Göte Hansson, "Den internationaliserade ekonomins autonomi", i Hansson & Stenelo, red., 1990. Han analyserar dels vilka samhällsekonomiska effektivitetsskäl det kan finnas för internationell samordning av politiken på skilda områden, dels effekterna av en samordning för olika intressenter och därmed hur sannolikt det kan tänkas vara att en samordning på olika områden faktiskt kommer till stånd.

lagstiftning och ekonomisk politik mellan Sverige och EG som denna aktualiserar.

10.2.6 Konsekvenser av valutaregleringens avskaffande

Frågan om internationaliseringens effekter på nationalstatens stabiliseringspolitiska autonomi och behovet av internationell samordning av makroekonomisk politik har varit föremål för omfattande teoretisk forskning under de senaste decennierna. Ju mer internationaliserade ekonomierna är desto mer tenderar makroekonomiska balansproblem att sprida sig mellan länderna, samtidigt som den inhemska stabiliseringspolitiken, dvs. finans- och penningpolitik, blir mindre verkningsfull. Speciellt gäller detta om den inhemska kapitalmarknaden är integrerad med den internationella.

Valutaregleringens avskaffande och den integrering av den svenska kapitalmarknaden med utländska kapitalmarknader som avregleringen innebär medför att penningpolitiken kraftigt minskar i betydelse som stabiliseringspolitiskt medel. Vid fullständigt integrerade kapitalmarknader kommer penningpolitikens roll att begränsas till att försvara den egna valutans värde. Penningpolitik kan inte längre användas i stabiliseringspolitiskt syfte. I princip måste stabiliseringspolitiken därför efter valutaregleringens avskaffande helt ske via finanspolitiska åtgärder eller via olika typer av ingrepp i resursallokeringen i form av åtgärder riktade direkt till olika ekonomiska aktiviteter och sektorer. Möjligheterna att bedriva en autonom svensk stabiliseringspolitik har således minskat genom den minskning av antalet ekonomisk-politiska medel som avskaffandet av valutaregleringen innebär. Riksbanken kommer fortsättningsvis huvudsakligen att få svara för stabiliseringen av kronans värde under det att riksdag och regering får ta ansvaret för utformningen av stabiliseringspolitiken.

En annan aspekt av valutaregleringens avskaffande som har rönt föga uppmärksamhet såväl i den teoretiska litteraturen som i den svenska ekonomisk-politiska debatten kring valutaregleringens vara eller inte vara är de konsekvenser avregleringen har för möjligheterna att föra en självständig inhemsk resursallokeringspolitik. När den svenska kapitalmarknaden är fullständigt integrerad med den internationella kapitalmarknaden kommer avvikelser i form av mer ambitiösa men också för producenterna mer kostnadskrävande krav, t.ex. vad gäller miljö, skatter, arbetsvillkor och tekniska standards, att ge upphov till tydligare effekter på lönsamheten i berörda delar av ekonomin. Därmed kommer också effekterna av avvikelserna på produktion och sysselsättning i dessa delar av ekonomin att bli snabbare och klarare än vad som är fallet då de internationella kapitalrörelserna är begränsade. Detta skall dock inte, såsom ofta är fallet, tolkas som att det är omöjligt att föra en mer ambitiös politik på denna typ av politikområden. Vad man däremot bör ha klart för sig är att kapitalägarna i en ekonomi utan begränsningar i kapitalets

internationella rörlighet inte i samma utsträckning som i en värld med sådana begränsningar behöver acceptera en internationellt sett lägre avkastning på insatt kapital. Kapitalägarna har i detta fall en möjlighet att helt enkelt flytta sitt kapital till andra länder där politiken är mindre kostnadskrävande och därmed avkastningen högre, allt annat lika. Detta var inte möjligt, eller åtminstone inte i lika stor utsträckning, så länge valutaregleringen fanns kvar.

Innebörden av detta är att andra än ägarna av kapital, t.ex. arbetskraft och jordägare, måste bära en större del av, och i fallet med fullständigt internationaliserad kapitalmarknad på lång sikt hela, kostnaden för den mer ambitiösa och mer kostnadskrävande politiken. Från inflytande- eller maktsynpunkt innebär slopandet av valutaregleringen (inklusive den liberalisering av valutaregleringen som successivt skedde under åren före avskaffandet) att kapitalägarnas makt ökat medan makten för ägarna av andra produktionsfaktorer minskat, annat oförändrat.

Så länge som arbetstagarna och ägarna av andra produktionsfaktorer än kapital finner att de högre kraven på miljö, arbetsvillkor etc. är väl värda den minskning i real pekuniär ersättning som de erhåller i sin egenskap av arbetskraft och faktorägare, finns det inget som hindrar en nationellt suverän och internationellt sett mer ambitiös eller krävande politik på områden av det slag som nämnts ovan. Det är emellertid viktigt att komma ihåg att denna avvägning mellan pekuniära ersättningar och andra aspekter *måste* göras och att detta inte är en fråga som primärt är av internationell karaktär. Historien visar dock att internationaliseringen lätt ses som ett hinder för genomförandet av ambitiösa program vad gäller arbetsliv och miljö och att man därför i många fall framfört krav på införande av protektionistiska åtgärder eller samordnad, harmoniserad, lagstiftning. Det är då viktigt att observera att en protektionistisk politik vanligtvis innebär en totalt sett lägre nationalinkomst för landet som helhet även om enskilda begränsade grupper kan vinna på en sådan politik.

Valutaregleringens avskaffande kan således väntas leda till ökad konkurrens om kapital, investeringar och sysselsättningstillfällen och det finns en uppenbar risk att detta kan leda till krav på begränsningar av Sveriges internationella ekonomiska relationer. De ovan beskrivna förväntade effekterna av valutaregleringens avskaffande gör att det är förvånande att slopandet inte rönte större uppmärksamhet i den svenska ekonomisk-politiska debatten. Uppenbarligen har den intensiva debatten om Sveriges relationer till EG inneburit att frågan om valutaregleringen hamnade i skuggan trots att avskaffandet av valutaregleringen har klara implikationer för just denna relation och de därtill hörande centrala frågorna om nationell ekonomisk-politisk autonomi.

10.2.7 Sverige och EG – harmonisering och autonomi

Sveriges framtida relation till EG framställs ofta som en ödesfråga i den svenska debatten. Här kommer vi att begränsa oss till att ta upp en aspekt, nämligen relationen mellan nationell suveränitet på det ekonomisk-politiska området och Sveriges samarbete med EG.

Sveriges riksdag har beslutat att "bredda och fördjupa samarbetet med EG så långt detta är förenligt med neutralitetspolitiken".[8] Samtidigt slås fast att "den bedömning som gjordes år 1971 att medlemskap i EG inte är förenligt med neutralitetspolitiken står fast." Oberoende av samarbetsformen är dock det uttalade syftet att Sverige skall få del av (och i sin tur erbjuda EG-länderna) "de fyra friheterna", dvs. fri rörlighet över gränserna för varor, tjänster, kapital och arbetskraft.

I EG-debatten har frågan om vilken samarbetsform som skall väljas kommit att stå i centrum. Förespråkarna för ett medlemskap hävdar att medlemskap är den enda samarbetsform där Sverige kan förväntas få ett reellt inflytande över beslut som fattas inom EG och som direkt eller indirekt påverkar Sverige oavsett samarbetsform. Formellt sett är detta naturligtvis riktigt, men ett medlemskap innebär också att Sveriges politik på en rad områden formellt kommer att beslutas utanför Sverige. Detta gäller inte minst handelspolitiken, där Sverige vid en jämförelse med EG-länderna har fört en politik som kännetecknats av en högre grad av frihandel.

Sett i ett historiskt perspektiv och med beaktande av den ovan refererade studien av Katzenstein enligt vilken små industriländer varit mer internationellt öppna och i större utsträckning valt att anpassa sig till ändrade internationella förhållanden än större länder kan man inte bortse från möjligheten att EG:s handelspolitik utåt kommer att bli mindre frihandelsvänlig än den politik som Sverige självt skulle ha valt. Sverige har traditionellt bedrivit en handelspolitik som i ett europeiskt perspektiv har framstått som liberal. Detta innebär att Sveriges handelsrelationer till icke-EG länder kan komma att försämras av ett medlemskap, något som måste vägas mot det faktum att Sverige garanteras frihandel med övriga EG-medlemmar.

Denna avvägning mellan handelspolitiska för- och nackdelar uppkommer också i det fall att Sverige sluter ett samarbetsavtal med EG som innebär att Sverige och EG bildar en tullunion. Sett i detta begränsade perspektiv framstår inte tullunionen som den bästa samarbetsformen utan man borde snarare förorda en fortsättning och fördjupning av det frihandelsavtal som redan finns mellan EG och EFTA länderna. Anledningen är att med ett sådant avtal kan Sverige bibehålla sin handelspolitiska autonomi vad gäller utformningen av handelspolitik mot handelspartners som inte är medlemmar av EG. Ett problem med samarbete i form av ett frihandelsavtal, jämfört med samarbete i form av tullunion, är dock att de administrativa procedurerna i samband med handel till

8. Prop. 1987/88:66.

följd av tillämpningen av ursprungsregler är mycket omständliga och kostnadskrävande. Ett alternativ är att Sverige vid ett mer intimt samarbete med EG än för närvarande, t.ex. i form av tullunionsavtal eller medlemskap, fortsätter sin liberala tradition genom att inom EG driva frågan om handelsliberalisering och icke-diskriminering gentemot omvärlden.

Frågan om Sveriges framtida relation till EG har emellertid i stor utsträckning kommit att behandla andra politikområden än frågan om huruvida Sverige skall välja samarbete i form av tullunion eller frihandelsavtal, dvs. harmonisera eller inte harmonisera sin handelspolitik mot länder utanför EG. På motsvarande sätt som man inom EG har inlett ett omfattande harmoniseringsarbete med syfte att etablera en inre marknad 1992 har den svenska regeringen påbörjat ett långtgående harmoniseringsarbete för att minska skillnaderna mellan svensk lagstiftning och EG:s lagstiftning på en rad områden.

Harmonisering av ekonomisk politik och lagstiftning kan ske *aktivt* genom att de inblandade parterna söker påverka varandra vid utformningen av de normer och lagar som skall gälla för dem gemensamt. Om Sverige väljer att bli medlem av EG, eller kan uppnå en situation där man deltager i beslutsfattandet som om man vore fullvärdig medlem, kan Sverige direkt påverka de beslut som fattas inom EG. Dock är det svårt att säga hur stort inflytandet blir i enskilda frågor. Det är också i detta fall svårt att uttala sig om vilket inflytande medborgarna i Sverige, i sin roll av medborgare och ekonomiska aktörer, kan väntas få i beslutsfattandet. Den korporativistiska struktur med interaktion och samförståndslösningar mellan politiker och arbetsmarknadens parter som varit utmärkande för svenskt beslutsfattande skulle förmodligen försvagas genom att det slutliga beslutsfattandet lyfts bort från Sveriges riksdag och regering till EG:s olika beslutsorgan.

Harmoniseringen kan emellertid också ske *passivt* genom att ett enskilt land väljer att följa och imitera andra länder vad gäller utformningen av den ekonomiska politiken och lagstiftningen. I det senare fallet kan det sägas att man låter de ekonomiska marknaderna och den inhemska "politiska" marknaden bestämma vilka områden som harmoniseringen skall omfatta. I de fall då de ekonomiska och/eller politiska kostnaderna för att föra en avvikande ekonomisk politik och ha en avvikande lagstiftning upplevs som alltför höga väljer de inhemska politiska beslutsfattarna att förändra den egna politiken eller lagstiftningen. I andra fall accepterar man helt enkelt kostnaderna och bibehåller politiken eller lagstiftningen.

Eftersom "marknads"-krafterna, såväl de ekonomiska som politiska, på detta sätt i varje enskilt fall avgör huruvida den ekonomiska politiken eller lagstiftningen skall anpassas till omvärlden kan man säga att de inhemska ekonomiska aktörerna, liksom de inhemska politiska aktörerna, vid en sådan, passiv harmonisering har större inflytande över politikutformningen än vad som är fallet om man förbinder sig att följa centralt fattade beslut i ett EG där man saknar inflytande över besluts-

fattandet, vilket kan bli följden för Sverige om Sverige väljer att associera sig med EG i alla ekonomiska avseenden utan att bli faktisk medlem.

Även om ovanstående process för harmonisering av ekonomisk politik kan synas vara ett ur demokratisk synvinkel bra sätt, såväl vad gäller att bestämma vilka områden som skall harmoniseras som hur långtgående harmoniseringen skall vara, får man inte bortse från de problem som finns. Så kan t.ex. politiskt starka, men relativt små, intressegrupper effektivt motarbeta (alternativt driva fram) en harmonisering även om majoriteten, såsom den skulle kommit till känna vid t.ex. en folkomröstning, föredrar att Sverige harmoniserar sin politik med omvärlden (alternativt för en internationellt sett avvikande och mer kostnadskrävande politik).

Oberoende av samarbetsformerna med EG är, som nämnts ovan, syftet att uppnå fri rörlighet för kapital och arbetskraft över gränserna. I diskussionen av effekterna av valutaregleringens avskaffande konstaterade vi att slopandet av hinder för internationella kapitalrörelser har direkta effekter för ett lands möjligheter att föra en avvikande och mer kostnadskrävande ekonomisk politik. Fri rörlighet för kapital (och för arbetskraft och humankapital) har långtgående implikationer för möjligheterna att bedriva en avvikande resursallokeringspolitik och därmed också för harmoniseringsfrågan och frågan om Sveriges framtida relation till EG. Oberoende av samarbetsformen kan den fria kapital- och arbetskraftsrörligheten väntas leda till en omfattande passiv harmonisering av Sveriges resursallokeringspolitik med EG:s. Harmonisering av olika typer av lagstiftning och annan resursallokeringspolitik kan också förväntas bli lättare att få till stånd i ett politiskt perspektiv då kapitalet kan flytta fritt in i och ut ur Sverige. En anledning är att det i detta fall blir betydligt mer kostsamt för ett litet land, och speciellt för dess arbetstagare att föra en mer ambitiös politik inom olika områden.

Det är dock viktigt att kraftigt poängtera att det inte finns något som i sig hindrar Sverige från att föra en från EG avvikande politik. Kostnaden för avvikelserna måste dock i Sverige, efter slopandet av valutaregleringen, på lång sikt bäras av andra grupper än kapitalägarna. Man kan därför säga att i fallet med en fullständigt internationellt integrerad kapitalmarknad kommer de ekonomiska aktörerna att, via såväl den ekonomiska som den politiska marknaden, driva fram en harmonisering i den utsträckning som kostnaden för den avvikande politiken betraktas som alltför hög, i förhållande till värdet av avvikelsernas positiva effekter, av dem som besitter ekonomisk och/eller politisk makt.

Internationaliseringens demokratiska problem kommer att diskuteras nedan. Men det kan vara intressant att här notera att kapitalägarna och ägarna av internationellt attraktivt humankapital kan väntas få en central ställning i en liten ekonomi med fri rörlighet för kapital och arbetskraft. Kapitalägarnas ökade möjligheter att lämna landet (exit) innebär en potentiell och klar negativ effekt för övriga aktörer på de olika faktormarknaderna i landet. Vi kan därför förvänta oss att dessas protester

(voice) ökar i samband med att införande av kostnadskrävande skillnader mot omvärlden aktualiseras vad gäller ekonomisk politik och lagstiftning. Likaså kan förändringar i den internationella konkurrenskraften komma att leda till ökade protester, och ett ifrågasättande av den inhemskt förda politiken förväntas från arbetskraft och andra faktorägare än kapitalägarna. Detta tenderar i sin tur att driva fram harmonisering. Det blir i detta fall mer angeläget för en regering i ett litet öppet land att påtaga sig en ledarroll i det internationella samhället vad gäller normbildningsfrågor på de politikområden där landet önskar driva en i ett internationellt perspektiv mer ambitiös och kostnadskrävande politik. Denna roll har Sverige också påtagit sig i en rad frågor, inte minst inom miljöpolitiken.

Vad gäller Sveriges relation till EG kan vi därmed också konstatera att Sverige i och med slopandet av valutaregleringen kan förväntas uppleva en starkare press från "marknads"-krafterna att harmonisera sin ekonomiska politik, i de fall denna har konkurrenseffekt, med motsvarande politik i de huvudsakliga konkurrentländerna. EG-området utgör Sveriges främsta marknad såväl vad gäller utrikeshandel som det svenska näringslivets utländska företagande. Det är också inom EG som svenska producenter finner flertalet av sina konkurrenter. Frågan om svensk harmonisering till EG har därmed, enligt vad som anförts ovan, blivit en fråga inte enbart om huruvida Sverige autonomt kan hävda sina egna intressen vad gäller olika politikområden utan i än högre grad om huruvida arbetstagarna är beredda att betala för en mer ambitiös politik än den politik som EG väljer att föra och en fråga om hur Sverige bäst skall kunna påverka EG-länderna i deras politikutformning så att svenska värderingar kan slå rot i EG. Den senare frågan kan också uttryckas som en fråga rörande Sveriges nuvarande och framtida möjligheter att utöva så kallad idémakt. Denna fråga återkommer vi till nedan i vår diskussion av de problem och möjligheter som möter den internationaliserade demokratin.

10.3 Den internationaliserade demokratin[9]

Begreppet medborgarskap har en dubbel innebörd. Medborgarskap kan ses som en samlingsbeteckning för ett knippe rättigheter och skyldigheter som tillkommer en person som fullvärdig medlem i en social gemenskap. Men medborgarskap i dess strikt juridiska betydelse är knutet till medlemskap i en stat. Det finns ingen fullständig koppling mellan dessa två aspekter av medborgarskapsbegreppet. Även utländska medborgare som är fast bosatta i riket kommer i åtnjutande av det stora flertalet förmåner som är grunden för det sociala medborgarskapet.

9. Detta avsnitt baseras på kapitel i boken *Makt och internationalisering*, författade av Magnus Jerneck, Christer Jönsson, Lars-Göran Stenelo och Bengt Sundelius.

Det är ändå ett historiskt faktum att medborgarskap och nationalstat har ett nära samband. Demokratiseringen har i allt väsentligt ägt rum inom nationalstatens ram. Demokratins institutioner, såsom rösträtt, parlament, partisystem, organisationsväsende och massmedier, har framför allt vuxit fram på nationell grund. I en enhetsstat som Sverige har även formerna för den lokala självstyrelsen reglerats på nationell nivå.

Ett av de stora problemen för dagens demokrati är att demokratins institutioner är nationella, under det att samhällsproblemen snabbt håller på att förvandlas från nationella till övernationella. Internationalisering är visserligen inget enhetligt begrepp. Uttrycket har kommit att stå för Sveriges ökade engagemang, åtaganden och kontaktytor i omvärlden å ena sidan, vårt ökade beroende av omvärlden å andra sidan. Inte desto mindre aktualiseras frågan hur demokratin påverkas av den allmänna ökningen i kommunikation, transaktioner och organisation över statsgränserna. Internationaliseringen stimulerar framväxten av organisationsstrukturer som omfattar flera länder.

På det principiella planet finns det givetvis ingenting som begränsar demokratins förverkligande just till nationalstatens organisationsnivå. Likaväl som demokratiskt självstyre kan organiseras på regional och lokal nivå kan en autonom samfällighet av medborgare i princip även konstitueras på övernationell nivå.

Problemet är vad som skulle kunna kallas *institutionell tröghet*. De aktuella samhällsfrågornas karaktär förändras snabbare än institutionerna. Demokratins institutioner har i allmänhet vuxit fram genom en lång historisk process. De permanentas inte minst genom relativt stabila traditioner och vanor. De övernationella och mellanstatliga beslutsstrukturerna, som med stor sannolikhet och i betydande utsträckning kommer att ersätta de nationella, är ännu långt ifrån stabiliserade. Nationalstaten kommer även under överskådlig tid att bilda ramen för demokratins institutioner. Denna typ av institutionell tröghet kommer under en relativt lång övergångstid medföra ökad osäkerhet i politiken.

I ett maktperspektiv uppstår därmed tre frågor. Den ena handlar om världens makt över Sverige. Den andra handlar om Sveriges makt i världen. Den tredje handlar om maktens fördelning i Sverige. Det är betydelsefullt att dessa aspekter samtidigt beaktas. Internationaliseringsprocessen handlar endast undantagsvis om ensidiga beroenden. Forskningen om internationella relationer har i stället kommit att betona internationaliseringens *ömsesidiga beroenden*, dess interdependens.

Det vore nämligen oegentligt att uppfatta internationaliseringen som ensidigt påtvingad utifrån. Internationaliseringen utgör mindre en konsekvens av omfattande förändringar av det internationella systemet, utan mer ett resultat av den moderna välfärdsstatens framväxt. Det är inte en ny typ av internationell politik som upplöser nationalstaten, utan en ny typ av nationalstat som upplöser traditionell internationell politik. De problem som alstras av den aktiva statens framväxt i en rad länder har lett

till att det internationella systemet förändrats i riktning mot ett tillstånd av komplex interdependens.[10]

10.3.1 Sveriges möjligheter att påverka internationellt

Även i internationellt sammanhang gäller att en aktörs möjlighet att utöva effektiv påverkan avgörs dels av tillgången till relevanta resurser, dels av det institutionella regelsystem som omvandlar resurser till makt. I sådana situationer där tillgången till numerära, kvantitativa resurser är avgörande kommer småstater redan från början i ett underläge.

En möjligt utvecklingsriktning är att övernationella demokratiska beslutsarenor får större betydelse. Europaparlamentet utgörs av representanter valda av medborgarna inom EG. Ett lands representation står i proportion till dess storlek. Principen om en medborgare – en röst innebär att ett land av Sveriges storlek endast får ett marginellt inflytande, jämförbart med det inflytande som en mindre valkrets kan utöva inom ett nationellt parlament. Om flera demokratier berörs av övernationella beslut och om demokratins institutioner "globaliseras" kan den lilla staten Sverige inte räkna med något större direkt inflytande över de övernationella besluten, åtminstone inte om besluten berör eller omfattar flera större stater eller äger rum i någon större organisation.

Småstaternas förmåga att bilateralt hävda sig mot stormakter är ytterst begränsad. När den lilla staten försöker utöva inflytande i multilaterala beslutsmiljöer, exempelvis i internationella förhandlingar eller internationella organisationer, blir dess minoritetsstatus mycket tydlig. Den normala strategin blir då att samverka med andra småstater i informella koalitioner och då inte sällan, som fallet är med Sverige, tillsammans med andra neutrala stater. Eftersom koalitionsbildning förutsätter kompromisser kan den politiska handlingsfriheten komma att begränsas. Småstaternas företrädare ställs därigenom inför ett dilemma. De tvingas välja mellan antingen en viss anpassning till andra staters krav eller en större handlingsfrihet till priset av faktiskt inflytande.[11]

Internationella förhandlingar och överläggningar får allt större betydelse. De internationella organisationerna har uppvisat en närmast explosionsartad utveckling. Från en handfull för hundra år sedan, 500 vid första världskrigets utbrott och knappt 1 200 vid andra världskrigets slut har antalet internationella organisationen ökat till idag mellan 5 000 och 10 000. Bland dagens internationella organisationer dominerar de *icke-statliga*, vars medlemmar utgörs av privata nationella organisationer. De är mer än sex gånger så många som de *mellanstatliga* och uppvisar en snabbare tillväxt. Internationella byråkratier har etablerats på olika nivåer i det internationella systemet. Genom nära kontakter mellan dessa

10. Bengt Sundelius, "Internationaliseringens gränser", i Hansson & Stenelo, red. 1990.
11. Se närmare Lars-Göran Stenelo, "Den internationaliserade demokratin", i Hansson & Stenelo, red., 1990.

internationella byråkratier och företrädare för olika typer av organisationer på nationell nivå bildas nätverk av informella och personliga kontakter.

För att kunna tolka detta internationella politiska system har den samhällsvetenskapliga forskningen tillgripit olika bilder och metaforer.[12] Internationell politik har framställts som ett parti biljard med de enskilda staterna som biljardbollar, vilka allt som oftast kolliderar med varandra. Efterkrigstidens supermaktsdominans har fångats i bilden av ett schackparti, där övriga stater reducerats till spelpjäser. Massmedias tillväxt har lett till en teatermetafor, där det internationella systemet liknas vid en scen med världens stater som såväl aktörer som publik.

Dagens internationella system kan också ses som en mängd spindelnät lagda på varandra. I spindelvävsmetaforen vävs maktens nationella och internationella aspekter samman. Spindelnäten sträcker sig över alla nivåer vilka binds samman genom ömsesidig påverkan. Staten blir i detta perspektiv en central kopplingspunkt mellan nationella och internationella impulser snarare än en suverän dominant.

Spindelvävens nätverk innebär för det enskilda landet såväl begränsningar som möjligheter. De kan ha en direkt återverkan på maktens utövning och fördelning inom staterna. Handlingsalternativ kan uteslutas. Internationella överenskommelser begränsar den nationella handlingsfriheten inom områden som tullar, handelspolitik, luftfart och fiske.

De internationella beroendena har därutöver betydande indirekta effekter på nationell nivå. På samma sätt som kontaktytorna mellan privata och offentliga organisationer på nationell nivå är legio, upprätthåller icke-statliga och mellanstatliga organisationer som är verksamma inom likartade sektorer nära förbindelser.

Tillgången till sådana informella nätverk kan utgöra en ansenlig maktresurs. Transnationella nätverk kan ha stor betydelse för att insamla, sammanställa och utbyta information över nationsgränserna. Makten bygger här mer på överlägsen information och förmågan att rätt utnyttja nätverken än på rå styrka. Förhandlingar och koalitionsbyggande, snarare än hierarkiska auktoritetsförhållanden, präglar interaktionen inom nätverken.

Aktiva företrädare för små länder har därmed en inte obetydlig möjlighet att påverka internationell politik. Särskilt företrädare för ett neutralt och välutvecklat land som Sverige har goda förutsättningar att fungera som trovärdiga och effektiva medlemmar i transnationella nätverk.

Utfallet av beslutsprocesser på internationell nivå avgörs ingalunda enbart av rå styrka och numerära resurser. Det finns också en verbal aspekt av maktutövning. Att motstå och utarbeta motstrategier mot maktutövning innefattar ofta att kunna omdefiniera problemet. Även på det internationella planet kan inflytande utövas genom idémakt.

12. Se närmare Christer Jönsson, "Den transnationella maktens metaforer", i Hansson & Stenelo, red. 1990

Aktiv opinionspåverkan som form för maktutövning har idag stor betydelse inte endast på nationell utan även på internationell nivå. Man kan idag tala om ett slags *transnationell lobbying*. En sådan gränsöverskridande utrikespolitik skiljer sig från traditionell diplomati i det att den går tvärs över nationsgränserna. I stället för att konfrontera diplomatiska representanter för ett land penetreras dettas politiska system i syfte att påverka processen bakom förhandlingsdirektiven. I en sådan transnationell inflytandestrategi överbryggas gränserna mellan nationella, mellanstatliga och internationella nivåer. Makten blir gränslös.[13]

10.3.2 Den internationella maktutövningens nationella återverkningar

De transnationella nätverken baseras på informella och personliga kontakter. Deltagarna i dessa nätverk är befattningshavare som befinner sig i ett slags gränsöverskridande roller.[14] De representerar inte bara organisationen utåt utan kommer vanligtvis även att representera omgivningen gentemot den egna organisationen. De blir ett slags informella medlare. Sådana gränsroller förekommer på olika nivåer i nationella organisationer. I internationella organisationer återfinns de företrädesvis inom sekretariaten.

Det går nu ingen skarp gräns mellan nationella och internationella tjänstemän. Tjänstemän i internationella sekretariat återgår inte sällan till nationell förvaltning. De hamnar i nyckelpositioner i transnationella nätverk och fungerar som de internationella organisationernas kanaler till nationellt beslutsfattande. Nationella tjänstemän blir internationellt medvetna och internationella tjänstemän blir nationellt medvetna. Denna process påskyndas av den höga personalomsättningen. Tidsbegränsade kontrakt ersätter livstidsanställning i internationella organisationer. I och med att dessa internationella tjänstemän återupptar sina karriärer inom hemlandet skapas vittförgrenade nätverk av tidigare anställda.

Dessa internationella tjänstemän innebär en växande och betydelsefull maktgrupp. Politiska beslutsfattare är beroende av det beslutsunderlag som utarbetas av förvaltningspersonal. Särskilt inom funktionellt avgränsade och tekniskt komplicerade frågor kan tjänstemän utöva betydande inflytande. Att hålla sig à jour inom ett komplicerat och dynamiskt sakområde fordrar ofta deltagande i ett transnationellt nätverk. Nätverken är speciellt effektiva för att förmedla och byta information. En inte obetydlig del av den information som den nationelle tjänstemannen lägger fram som beslutsunderlag för de politiska beslutsfattarna har antingen emanerat från eller bearbetats av internationella tjänstemän.

Dessa expertkontakter är oftast informella och ofullständigt dokumenterade. De är därför svåra att upptäcka för såväl medborgare som forskare; ofta sannolikt även för beslutsfattaren. Makten anonymiseras dels genom att det blir svårare att avgöra vem som har den avgörande kon-

13. Se närmare Sundelius 1990.
14. Se närmare Jönsson 1990.

trollen, dels genom att maktutövningens processer i hög grad blir fördolda.

Frågan är nu i vilken mån de politiska institutionerna kunnat hävda sin ställning i internationaliseringsprocessen. Det är uppenbart att internationaliseringen påverkat riksdagens arbete. Mellan åren 1970 och 1987 steg andelen utskottsbetänkanden med internationell anknytning från 16 till 38 procent.[15] Internationaliseringens genomslag är särskilt stark inom områden som ekonomi, näringsliv, arbetsmarknad, miljö, energi och kommunikationer. Det är däremot svagare på kultur- och medieområdet, i sociala frågor och när det gäller försvar och rättsväsende. Flertalet av riksdagens utskott handlägger internationella avtal och internationellt relaterade problem. Särskilt närings- och jordbruksutskotten, liksom finansutskottet, har fått vidgade befogenheter i internationella frågor, t.ex. på integrationsområdet. Internationaliseringen har emellertid inte lett till någon försvagning av utrikesutskottets ställning. Utrikesutskottet har fortfarande, tillsammans med utrikesnämnden, det övergripande ansvaret i riksdagen för svensk utrikespolitik. Generellt sett har den svenska utrikespolitiken vidgats till att nu även omfatta sakfrågor som tidigare var exklusivt nationella.

Riksdagens inflytande över den svenska utrikespolitiken är svårbedömt. Å ena sidan anses utskotten allmänt ha stärkt sin ställning gentemot regeringen. Enskilda riksdagsledamöter väcker allt oftare egna motioner i internationella frågor. Ambassadrapporteringen ställs till utrikesutskottets förfogande. Möjligheterna att hålla utskottsförhör med departementstjänstemän utnyttjas ofta.

Å andra sidan finns det inslag i internationaliseringen som innebär problem för den parlamentariska kontrollen av utrikespolitiken. Det internationella informationsflödet växer i sådan omfattning att överblick och djup försvåras. När traditionellt nationella frågor blir en del av utrikespolitiken riskerar de att hamna utanför en bred demokratisk kontroll med hänvisning till sekretessen och det nationella intresset. Det ökande inslaget av multilaterala förbindelser förstärker denna process. Riksdagens ledamöter delges sällan information om pågående förhandlingar. Åtskilliga avtal läggs inte på riksdagens bord, andra är i praktiken omöjliga att omförhandla inför en ratificering. Beroendet av internationella tjänstemän ökar.

I syfte att öka Sveriges internationella inflytande och samtidigt stärka den inhemska demokratiska kontrollkapaciteten har svenska parlamentariker och partifunktionärer sedan något eller några decennier strävat efter att förbättra sin internationella kompetens eller öka sin aktivitet utanför landets gränser. Regelbundna utlandsvistelser, självständiga kontakter och egna erfarenheter har setts som nödvändiga för att kunna följa internationella makt- och samarbetsprocesser. Inom varje riksdagsgrupp har utkristalliserats en krets med internationell profil. Några har en mer

15. Se närmare Magnus Jerneck, "Internationalisering och svensk partidiplomati", i Hansson & Stenelo, red., 1990.

generell utrikespolitisk kompetens, andra är specialiserade på vissa sakfrågor. Partierna och deras organisationer har i motsvarande grad förstärkt sin bevakning. Partiernas och riksdagsledamöternas utomnationella aktiviteter kan sammanfattas under uttrycket *partidiplomati*.

Medan socialdemokraterna under flera decennier haft internationella sekreterare och kunnat bygga upp en bred kontaktyta har de borgerliga partierna först under 1970-talet byggt upp mer omfattande internationella kontakter. Socialdemokraterna, moderata samlingspartiet och folkpartiet är medlem i respektive partiinternational. För övriga tre riksdagspartier saknas motsvarande organisationer. Flera svenska partier har sedan några år kontakter med sina motsvarigheter inom EG-området.

Partidiplomatin präglas av ett antal problem. I förhållande till det växande antalet uppgifter är antalet aktiva begränsat. Särskilt gäller detta mindre partier, vars ledamöter tvingas bevaka ett stort antal sakfrågor. En annan hämmande faktor är riksdagens och partiernas bristande finansiella och organisatoriska resurser. I västeuropeisk jämförelse har svenska parlamentariker sämre möjligheter att bygga upp en självständig utredningskapacitet i internationella frågor.

En försvårande faktor är att det internationella arbetet många gånger tillmäts relativt lågt meritvärde. I nomineringen till de politiska uppdragen väger lokala och nationella frågor ofta tyngre än internationella. Utrikesfrågor spelar i allmänhet en underordnad roll i svenska valrörelser.

Utanför landets gränser tonas de partipolitiska motsättningarna ner. Även oppositionens företrädare uppfattar sig vanligen som företrädare för svenska intressen. Denna traditionella enighet i utrikes- och säkerhetspolitiken har flera fördelar. Dels ökar landets möjligheter att göra sig gällande i internationella sammanhang, dels ökar oppositionens möjligheter att påverka utrikespolitiken. Nackdelen är att medinflytandet även har ett pris. Ett villkor för insyn och delaktighet är att den utrikespolitiska sekretessen accepteras. Det innebär att underlaget för stora delar av utrikespolitiken endast blir känt av en mindre krets. Offentligheten blir lidande. Partidiplomatins baksida är risken för att de reella utrikespolitiska avgörandena fattas inom en snäv krets av specialister.

10.3.3 Internationaliseringens konsekvenser för medborgarna

Medborgaren i den internationaliserade demokratin berörs allt oftare och inom allt fler områden av beslut som fattats i internationella sammanhang. Medborgarens möjligheter att påverka dessa beslut har emellertid inte ökat i samma takt.

Det demokratiska styrelsesättet grundas på offentlig debatt och möjlighet till ansvarsutkrävande. Båda dessa förutsättningar har, åtminstone på kort sikt, blivit svårare att uppfylla i den internationaliserade demokratin.

Internationaliseringen har delvis förändrat den politiska debattens karaktär. Internationella beslutsprocesser kännetecknas, som ovan kunnat

konstateras, av elitisering, anonymisering och informalisering. Mellanstatliga förhandlingar förutsätter kompromisser, sekretess och återhållsamhet med offentlig kritik. Informella kontakter äger ofta rum utanför offentlighetens ljus. De privata aktörernas makt ökar; allmänt sett är möjligheten till insyn sämre i privata än i offentliga organisationer. Byråkratins makt blir större. Alla dessa faktorer pekar i samma riktning. Sambandet mellan debatt och beslutsfattande försvagas. Internationaliseringen innebär en betydande risk för politisk tystnad och en mindre öppen debatt. Makten i den internationaliserade demokratin tenderar att anonymiseras.

Dagens internationella beslutsprocesser innebär att avståndet mellan makt och ansvar tenderar att öka. Många beslut avgörs i realiteten i de internationella tjänstemännens informella nätverk. Åtskilliga av dessa nätverk är sektoriellt organiserade. Den representativa demokratins metod för ansvarsutkrävande förutsätter att de valda representanterna haft reella möjligheter att påverka beslutens innehåll. Det allmänna problemet om förhållandet mellan demokrati och byråkrati accentueras av internationaliseringen.

Men de aktuella utvecklingstendenserna innehåller även element som delvis kan motverka dessa risker för bristande offentlighet och försvagat ansvarsutkrävande.

Det ökade inslaget av partidiplomati förstärker politikernas ställning. Oppositionspartiernas tillgång till information och kunskap förbättras. Partiernas internationella verksamhet bidrar till att internationell information kan bli mer tillgänglig för väljarna. Partidiplomatin kan vara ett medel för politikerna att kompensera byråkratins växande makt.

En förskjutning av makten till internationella beslutsarenor aktualiserar behovet av kontrollerande och granskande organ. Massmedias roll som oberoende granskare blir här särskilt viktig. Även om massmedieinstitutionerna fortfarande i allmänhet har en nationell bas kan massmediernas globalisering skapa nya internationella debattarenor.

Sist, men inte minst, kan den lokala nivån få en ökad betydelse i den internationaliserade demokratin. Kommuner och regioner kan i ökad utsträckning samarbeta med centrala och lokala maktcentra i andra länder. Kraven på rörlighet och politisk reaktionssnabbhet leder till en regionalisering över statsgränserna. Den lokala utrikespolitikens betydelse ökar.[16]

16. För en sammanfattning av den internationaliserade demokratins problem och möjligheter, se Stenelo 1990.

11 Makt och demokrati under förändrade villkor

De nu pågående samhällsförändringarna har stora konsekvenser för såväl medborgare som samhällsinstitutioner. De föregående kapitlen har försökt skildra dessa förändringsprocesser inom några centrala områden. I detta avslutande kapitel sammanfattas undersökningens huvudresultat. Avsnitt 11.1 ger en översikt över de förändringsfaktorer som förändrat förutsättningarna för den svenska modellens samhällssystem. I de två följande avsnitten diskuteras förändringarnas konsekvenser för makten i det svenska samhället, dels för medborgarna (11.2), dels för institutionerna (11.3). Avslutningsvis (avsnitt 11.4) blir det tillfälle att återknyta till den stora fråga som bildar utgångspunkt för utredningen, nämligen huruvida samhällsutvecklingen närmar sig det demokratiska idealet eller ej. Denna rapport om demokrati och makt i det svenska samhället sammanfattas sålunda i tre steg: samhällsutveckling, makt och demokrati.

11.1 Slutet på en epok

11.1.1 Pågående förändringsprocesser

Som påpekats i kapitel 1 kan förändringarna i den svenska samhällsorganisationen ses mot bakgrund av en kombination av externa och interna förändringsfaktorer.

De externa förändringarna är i allmänhet inte unika för Sverige utan har sin motsvarighet även i andra samhällen av liknande typ. Produktionsförhållandena förändras och därmed samhällets sociala grupperingar. Miljöproblemen ställer krav på nya hänsynstaganden och organisatoriska lösningar. Internationaliseringen förändrar betingelserna för den ekonomiska och politiska makten. De demografiska förskjutningarna leder till ändrade relationer mellan generationerna. Kvinnornas starkare ställning i samhället utmanar manssamhällets traditionella mönster. Invandringen leder till ett mångkulturellt samhälle. De sociala och politiska konfliktlinjerna följer nya mönster. Särintressena blir fler och mer differentierade. Centraliserade standardlösningar ersätts av decentralisering. Opinionsbildningens metoder ändras, särskilt genom ny medieteknologi. Partipolitiken blir mer instabil.

Även om dessa förändringsprocesser är av generell karaktär kan deras konsekvenser variera starkt från det ena landet till det andra. Härtill kommer de förändringskrafter som alstras genom samhällssystemets

egen inre logik. Samhällsförändringarna i Sverige förklaras delvis av de interna spänningarna mellan de olika särdragen i den svenska modellen. Flera av gårdagens lösningar, såsom stordrift, standardlösningar och offentlig expansion, framstår idag inte längre som möjliga. Samhällsförändringarna framtvingar därmed ett sökande efter nya samhällsorganisatoriska lösningar. På punkt efter punkt kan man därför iaktta hur de drag som en gång förknippats med den svenska modellens samhällstyp idag utmanas och omprövas.

11.1.2 Den svenska modellen i omvandling

I inledningskapitlet karaktäriserades det moderna Sveriges samhällssystem med hjälp av ett antal särdrag som samlats under rubriken den svenska modellen. Ett sätt att sammanfattande beskriva den pågående samhällsutvecklingen är att återvända till dessa och närmare precisera de förändringar som de interna och externa faktorerna drivit fram.

Konfliktlösning på arbetsmarknaden
En viktig aspekt av den svenska modellen är att ansvaret för lönebildningen åvilar arbetsmarknadens parter utan inblandning från statens sida. Frågan är om den svenska modellen i denna mening idag kan anses vara giltig som en beskrivning av hur lönebildningen faktiskt går till. I yttre mening består visserligen tanken bakom det regelsystem som formulerades för ett halvsekel sedan. De grundläggande principerna för löneförhandlingar och konfliktlösning har inte rubbats. Däremot är det knappast längre korrekt att karaktärisera de svenska avtalsrörelserna som självständiga i den meningen att staten inte ingriper. De offentliganställda har idag en helt annan numerär betydelse än då Saltsjöbadsavtalet ingicks. Staten och kommunerna har fått en nyckelroll som arbetsgivare. Lönebildningen på hela arbetsmarknaden har fått ett allt starkare samband med skattepolitik och allmän ekonomisk politik. Det lönestopp och den särskilda medlingsinstitution som infördes våren 1990 innebar att den svenska modellens princip om av staten oberoende avtalsrörelser upphävdes.

Centraliserade avtalsrörelser
En förutsättning för systemet med självständig lönebildning var en speciell organisationsstruktur. Få, centraliserade och homogena intresseorganisationer dominerade bilden. Men under några årtionden har organisationsstrukturen kraftigt förändrats. Organisationerna är numera varken få, centraliserade eller homogena. Antalet avtalsslutande parter har ökat starkt genom tillkomsten av bl.a. de offentliganställdas organisationer, förhandlingskarteller och förbundsvisa förhandlingar. Centralorganisationernas maktställning har i motsvarande mån utmanats. De interna spänningarna och motsättningarna inom organisationerna, såväl bland arbetstagarna som arbetsgivarna, har tilltagit. Den lokala lönebildningens betydelse har ökat, dels genom löneglidning, dels genom arbetsgivarsidans önskan att

decentralisera löneförhandlingarna. I stället för i en enda centraliserad avtalsförhandling formas lönerna idag i ett komplicerat spel som delvis förs med massmedia som scen. Inbördes jämförelser och kompensationskrav driver upp de nominella lönerna. Möjligheterna att bedriva solidarisk lönepolitik under bibehållande av återhållsamhet, låg inflation och internationell konkurrenskraft har kraftigt försvårats. Den svenska förhandlingsmodellen har i detta avseende upphört att fungera.

Historisk kompromiss

Även om näringslivet och arbetarrörelsen fortfarande förenas i en värdegemenskap över behovet av en effektiv industriproduktion saknas idag viktiga element av det som en gång karaktäriserats som en historisk kompromiss. En vändpunkt kan tidsbestämmas till 1970-talet. Arbetslivets reformering under 1970-talets förra hälft skedde inte i första hand via avtal utan via lagstiftning. Fackföreningsrörelsen begagnade sig av den av socialdemokratin kontrollerade staten som ett instrument. Arbetsgivarna gick till öppet angrepp på arbetarrörelsen. En av det sena 1970-talets och det tidiga 1980-talets mest omdiskuterade frågor var förslaget om löntagarfonder. Genom dessa skulle det bli möjligt att överföra en stor del av makten över kapitalbildningen från privata ägare till de anställda och deras organisationer. Den nära tio år långa debatten om löntagarfondsförslaget blev mycket hård och bitter. Den politiska polarisering som därmed följde har rubbat den s.k. historiska kompromissen.

Samförståndskultur

Konsensus behöver inte innebära en total enighet. Konsensus kan även ses som en *metod* för att lösa konflikter. Sverige har ansetts haft en kultur inriktad på att nå samförstånd genom samtal och ömsesidiga kompromisser. Huruvida det faktiskt ägt rum en förändring i den svenska beslutskulturen är osäkert. Så föga påtagliga fenomen som "kultur" och "stil" tillhör samhällsforskningens mest svårdokumenterade områden. Mycket talar emellertid för att flera av samhällsförändringarna försvårat samförståndskulturen. Polariseringen har ökat. Massmedias mer självständiga och aktiva roll är en viktig faktor. Det torde också vara obestridligt att det ägt rum en förändring av den offentliga debattens *bild* av den svenska samförståndskulturen. Vad som tidigare inför omvärlden med stolthet kunde visas upp som ett föredöme betraktas numera med större distans och skepsis. Samförståndskulturen har snarare kommit att tecknas i gråare nyanser, som likriktning och konfliktundvikande.

Full sysselsättning

I ett avseende har arbetsmarknadspolitiken även under 1980-talet varit framgångsrik. Målet om full sysselsättning har i praktiken uppnåtts. Däremot förenas full sysselsättning idag inte med låg utan med hög inflation, inte med hög utan med låg tillväxt. Det finns idag åtskilliga tecken på att svensk ekonomi kännetecknas av allvarliga strukturella problem som kan

hota sysselsättningsutvecklingen på sikt. Jämfört med tidigare förefaller Sverige nu ha större svårigheter när det gäller anpassning till snabbt förändrade villkor och förmåga att utnyttja nya ekonomiska möjligheter.

Det starka samhället

Idén om det starka samhället innebar att motsättningar kunde förvandlas till hanterbara sociala problem som kunde lösas genom offentlig expansion. På den höga skattenivå som det numera är fråga om i Sverige är ytterligare skattehöjningar förknippade med så stora samhällsekonomiska kostnader att de i praktiken knappast är möjliga. Med så stor del av arbetskraften i offentlig anställning väger den offentliga sektorns organisation, resursanvändning och anpassningsförmåga tungt när det gäller hela ekonomins tillväxt och effektivitet. Det har blivit svårare att bedriva politik genom reformer och offentlig expansion. För många framstår den offentliga sektorn idag inte som lösningen utan som problemet.

Universalism

Universalismens princip har i praktiken kommit att förverkligas genom standardisering. Kravet på jämlikhet har lett till att alla medborgare skall anses ha rätt till likvärdig service. En universalistisk politik är därmed jämförelsevis enklast att bedriva i ett land kännetecknat av enhetlighet och homogenitet och under en epok då det gällde att fylla ett antal grundläggande behov. Samhällsförändringarna går emellertid nu i annan riktning. Medborgarnas krav blir allt mer differentierade. Universalismens standardlösningar kommer därmed att få allt svårare att motsvara medborgarnas varierade önskemål.

Expertstyre

Idag märks det en tydlig medborgerlig reaktion mot olika försök från det offentligas företrädare att vaka över landets invånare. Den enskildes integritet betonas starkare. Medborgerliga fri- och rättigheter har sedan 1970-talet givits ökad uppmärksamhet i såväl lagstiftning som offentlig debatt. Expertstyrets auktoritet har försvagats.

Korporatism

Intresseorganisationernas inflytande i den politiska beslutsprocessen har ifrågasatts. Under 1970-talets senare hälft började korporatismens negativa sidor uppmärksammas i debatten. Särintressenas styrka i förhållande till allmänintresset betonades. Organisationerna ålade sig själva vissa restriktioner i sina offentliga åtaganden. Organisationernas plats i de statliga ämbetsverkens styrelser diskuterades. Samtidigt krymptes kommittéväsendet. Organisationernas möjligheter att via offentliga utredningar påverka politiken reducerades därmed.

Centralisering
Samhällsförändringarna under de senaste två årtiondena kan delvis ses som en reaktion mot centralismens planeringsmodell. De storskaliga lösningarna har ifrågasatts, bland annat inom stadsplanering, sjukvård och kommunal förvaltning. Inom gränserna för storkommunerna prövas kommundelsnämnder och andra former för lokalt beslutsfattande. Decentralisering har på många områden ersatt centralisering. Lokala initiativ uppmuntras. Regioner och lokala orter har fått ökad självständighet.

Den andra kompromissen
Den "andra kompromissen", dvs. relationen mellan kvinnor och stat, vilken format såväl socialpolitik, arbetsmarknadspolitik som ekonomisk politik, har under hela perioden varit en av den svenska modellens mest osynliga och mest dynamiska komponenter. Från en rigid genusordning, som legitimerade samhällets ojämlika maktfördelning mellan könen, samtidigt som den var en förutsättning för den svenska modellens uppbyggnadsfas, ändrades såväl föreställningar som praktik mot en mer uttalat jämlik genusordning. Detta innebar i sin tur en stor förändring av såväl familjeliv som arbetsliv med början under 1960-talet. Denna omvandling skapar nya problemområden i svensk politik. Det är här som den interna spänningen mellan jämlikhet och underordning allra tydligast kommer till uttryck. En ökad jämlikhet för kvinnor vad gäller framför allt lön och arbetstid (såväl betald som obetald) i jämförelse med män, kräver en mycket radikal strukturomvandling, för vilken det knappast finns politisk konsensus (eller ens medvetenhet). Den "andra kompromissen" i sin jämställdhetsfas befinner sig därmed i kris.

Denna sammanfattning visar att observationerna i ett avseende pekar i en och samma riktning. Inte i något fall har det gått att konstatera att de drag som här förknippats med den svenska modellen är adekvata som beskrivning av dagens svenska samhälle. Det allmänna resultatet är tvärtom att dessa drag alla försvagats eller i några fall till och med försvunnit. Slutsatsen är därmed inte beroende av definitionerna. Oavsett hur den svenska modellen preciseras blir bilden att samhällsförändringarna går i riktning *från* den modell som länge ansetts utgöra Sveriges speciella signum. Den svenska modellen måste därför sägas ha nått en vändpunkt. Det går inte att entydigt fastställa exakt när kulmen nåddes. Tidpunkten skiljer sig något mellan de olika aspekterna eller är i vissa fall inte möjligt att ange då det rör sig om gradvisa, successiva processer. Det synes ändå som om det tidiga 1970-talet i flera avseenden varit avgörande. De år som sedan dess förflutit har snarast bekräftat att det då inte rörde sig om tillfälliga krisfenomen utan om en mycket mer generell och djupgående samhällsförändring. Hur återspeglas förändringarna i medborgarnas resurser och möjligheter att påverka sitt samhälle?

11.2 Medborgarnas makt

Även om Sverige i globalt perspektiv framstår som en välmående idyll visar maktutredningens studier att demokratins ideal endast är ofullständigt förverkligat. De reella maktskillnaderna mellan olika medborgargrupper är stora. Olikheter i fråga om inkomst, utbildning och yrkestillhörighet har ofta ett starkt genomslag när det gäller möjligheterna att hävda sin rätt och att utöva inflytande. Sverige präglas fortfarande av stora sociala skillnader.

Men sambandet mellan resurser och makt är långt ifrån entydigt. Det finns många undantag från den allmänna regeln att bristande resurser medför maktlöshet. Detta innebär å ena sidan att vanmaktens cirklar inte är obönhörliga. Det faktiska utrymmet för påverkan kan vara större än man föreställer sig. Å andra sidan betyder frånvaron av ett strikt samband mellan resurser och makt att maktproblemet inte kan reduceras till ett resursproblem. En utjämning av sociala olikheter kan förvisso leda till minskande olikheter i fråga om makt. Men åtskilliga maktskillnader har även annan grund än resursers ojämna fördelning.

11.2.1 Könsskillnader

Under de senaste decennierna har kvinnornas allmänt lägre status uppfattats som illegitim och problematisk. Lösningarna har emellertid oftast inneburit radikala förändringar av kvinnornas liv (att kombinera barnafödande och barnavårdande med lönearbete), medan män inte utsatts för samma förändrande reformer. Resultatet för kvinnornas del har blivit ett ökat deltagande i samhället, även om det sker utifrån en i jämförelse med män sämre position på arbetsmarknaden. Resultatet har emellertid också blivit en nyskapad könssegregering, både på arbetsmarknaden och inom politiken, medan det privata näringslivet i mindre grad berörts av de senaste decenniernas utjämning. Huruvida den moderna segregeringen kan legitimera en fortsatt kvinnlig underordning är däremot inte lika entydigt.

11.2.2 Ekonomisk ojämlikhet

Ju fler områden som regleras av marknadsprincipen, desto större betydelse får köpkraften för medborgarnas möjligheter att hävda sina intressen. I en period då marknadsprincipen vinner terräng ökar därför betydelsen av inkomst- och förmögenhetsfördelningen i samhället.

I internationellt perspektiv framstår den ekonomiska jämlikheten i Sverige som relativt jämn. Under några decennier fram till början av 1980-talet gick utvecklingen mot ökad utjämning. Åren därefter har denna utveckling hejdats och i något fall vänt och gått i riktning mot ökade skillnader.

Det är däremot inte korrekt att beskriva Sverige som ett två tredjedelssamhälle. Bilden av ett polariserat samhälle med en skarp klyfta mellan

en tredjedel fattiga och två tredjedelar välbeställda stämmer inte med verkligheten. Inte heller de observerade utvecklingstendenserna kan anses gå i denna riktning. De svaga indikationerna på ökade inkomst- och förmögenhetsskillnader beror framför allt på att en liten grupp rika under 1980-talet ytterligare kunnat berika sig.

11.2.3 Klasskillnader

Svårigheten att beskriva dagens samhällsstruktur med hjälp av konventionella klassbegrepp blir allt större. Många gånger fordras mer nyanserade och komplexa begrepp för att upptäcka den sociala differentieringens konsekvenser.

I åtskilliga sammanhang är emellertid den traditionella uppdelningen mellan arbetarklass och medelklass ännu den som starkast präglar de sociala olikheterna. Arbetslivets maktskillnader fortplantas till andra delar av samhällslivet. Arbetarnas underordnade ställning i produktionsprocessen är alltjämt en av de viktigaste källorna till samhällets maktklyftor.

I de anställdas eget perspektiv ökar snarare än minskar betydelsen av arbetets klasskillnader. I takt med att kraven på självständighet och eget ansvar växer ökar också missnöjet med det bristande utrymmet för reellt inflytande över sin arbetssituation.

Däremot minskar klassbegreppets betydelse som grund för kollektiv solidaritet. Den materiella standardhöjningen har medfört att allt färre har en känslomässig identifikation till en klass av underprivilegierade arbetare.

De materiella klasskillnaderna minskar samtidigt som upplevelsen av maktskillnaderna ökar.

11.2.4 Kunskapsklyftor

En av de mest väsentliga frågorna kring den moderna välfärdsstaten gäller utbildningens konsekvenser. Den stigande utbildningsnivån har bidragit till att höja medborgarnas förmåga att utöva inflytande. Utbildning utrustar individen med resurser i form av motivation, kunskaper och färdigheter.

Det finns emellertid en motsatt hypotes om utbildningens sociala effekter. I detta perspektiv ses utbildning huvudsakligen som en fråga om legitimitet, stratifiering och selektion. Personer som, i jämförelse med andra, har hög utbildning har större chans att skaffa sig de positioner, knyta de kontakter och inta de sociala roller som i förlängningen medför kunskap och aktivitet. Ökad utbildningsnivå behöver därmed inte leda till någon förändring. Utbildning blir till ett nollsummespel. Det är bara fördelningen av en given uppsättning sociala och politiska roller det handlar om.

Maktutredningens medborgarundersökning ger främst stöd åt den första av de två tolkningarna. Utbildningsnivåns höjning har stärkt medborgarnas förmåga att hävda sina rättigheter.

Med tanke på att resurser som utbildning, kunskaper och kompetens får allt större vikt ligger det nära till hands att formulera hypotesen att utbildningsskillnadernas betydelse ökar. Växer klyftan mellan hög- och lågutbildade? För de former av av medborgarengagemang som studerats är svaret nekande. Resultaten tyder snarast på minskande utbildningsskillnader.

Detta allmänna konstaterande hindrar givetvis inte att det inom speciella områden och inom avgränsade tidsperioder kan uppträda vidgade kunskapsklyftor. Medborgarundersökningen understryker nödvändigheten av att betrakta kunskapsklyftorna i ett dynamiskt perspektiv. Opinionsbildningsförlopp kännetecknas ofta av att de högutbildade i ett inledningsskede drar ifrån, men att skillnaderna mellan sociala grupper efter hand minskas. I processens slutskede befinner sig såväl hög- som lågutbildade på en högre nivå.

11.2.5 Regionala skillnader

Flera mått på medborgarengagemang har ett systematiskt samband med bosättningsorten. Ju mer urbaniserad miljö, desto fler initiativ tar individen för att påverka sin situation. Det kan tilläggas att missnöjet med sin situation överlag är starkare i stad än på land. I städerna finns också ett starkare intresse för politik, fler utåtriktade politiska aktiviteter av opinionsbildningskaraktär och en större tro på sin förmåga att hävda sig gentemot myndigheterna. Det skall tillfogas att skillnaderna inom storstadsområdena ofta är betydande. Vissa bostadsområden kännetecknas av bristfällig boendemiljö, politiskt passivitet, social isolering och vanmakt. Men som helhet återfinns den aktive, engagerade och verbale medborgaren oftare i staden än på landet.

Men detta är inte hela bilden. Att medborgaren på landsbygden i många avseenden är mer passiv innebär inte att han eller hon också allmänt känner sig stå utanför samhällsutvecklingen. Tvärtom finns det flera exempel på att landsbygdens folk har en större tro på sin förmåga att styra sina liv än storstadens. Ett exempel är boendet, ett annat är barntillsynen. Skillnaden mellan stad och land är emellertid inte begränsad till närmiljön och den egna privata situationen. Även vissa aspekter av den stora demokratin, av det politiska deltagandet, utfaller till landsbygdens fördel. Partiväsendet har en något starkare förankring på landsbygden än i staden. En större andel är här aktiva i partiorganisationerna; partiidentifikationen är starkare. Även samhörigheten med organiserade rörelser är väl så stark på landsbygden som i städerna.

Centrum–periferidimensionens betydelse för medborgarskapets faktiska förverkligande är sålunda mer komplicerad än vad man i förstone kunde vänta. Periferin står inte allmänt svagare än centrum. Visserligen

hamnar de urbaniserade medborgarna högre på flera mått som har att göra med yttre aktiviteter och opinionsbildning. Men landsbygdens befolkning har i flera avseenden ett starkare engagemang och större medborgerligt självförtroende än stadens invånare.

11.2.6 Invandrare

Övergången från ett relativt homogent till ett mångkulturellt samhälle är en av de mest genomgripande förändringarna i Sveriges moderna historia. Invandrarnas förmåga att göra sig gällande i sitt nya hemland är ofta begränsad. Klyftan mellan de formella rättigheterna och deras faktiska utnyttjande är många gånger stor. Invandrarnas deltagande i de kommunala valen visar en sjunkande tendens.

Medborgarundersökningen bekräftar också att det på flera områden finns signifikanta skillnader mellan invandrarna och den övriga befolkningen. Invandrarnas bedömning av sina möjligheter att påverka sin egen levnadssituation ligger generellt lägre än övriga svenskars. Invandrarna är också något mer politiskt utanförstående. De har svagare intresse för politik, de känner inte samma partitillhörighet och de har svagare samhörighet med de organiserade rörelserna i samhället.

Det skall dessutom tilläggas att skillnaderna mellan olika invandrargrupper ofta är betydande. Livschanserna för den ene invandraren kan vara helt annorlunda för den andre. Samlingsbeteckningen "invandrare" döljer många gånger mer än den förklarar. Etiketten "invandrare" har också den kraft som ofta finns inbyggd i språket. Kategoriseringar skapar sina egna rollförväntningar.

Invandrarnas sociala situation är sedan länge föremål för offentlig uppmärksamhet. Invandrarkvinnornas problem har i stigande grad aktualiserats. Invandrarnas ställning behöver emellertid inte enbart ses som en social fråga, utan belyser också viktiga sidor av opinionsbildningsprocessen.

Ett ensidigt utpekande av invandrarna som en social problemgrupp påverkar inte minst självuppfattningarna hos de berörda. Det ligger nära till hands att invandraren ser sig som passiv, utsatt och hjälpbehövande. De egna traditionerna och det egna kulturarvet betraktas som hinder och problem. Invandrarnas egna erfarenheter kan emellertid också vara en källa till handling.

Invandrarnas aktuella situation är i minst lika hög grad Sveriges problem som invandrarnas. Övergången till ett mångkulturellt och pluralistiskt samhälle kan ses som en utmaning och en möjlighet, inte som ett socialt problem. Internationaliseringen ställer också krav på ökad kulturell öppenhet.

11.2.7 Tillhörighet som resurs

Medborgarnas möjligheter att utöva inflytande över sitt samhälle är inte endast avhängiga av individuella egenskaper och resurser. Sammanslutning och organisation har, inte minst i Sveriges moderna historia, utgjort en synnerligen betydelsefull kollektiv resurs. Det är en allmän erfarenhet, även bekräftad av samhällsvetenskaplig forskning, att organisationsresurser inte endast kan kompensera för utan även upphäva betydelsen av bristande individuella resurser.

En vanlig föreställning har varit att Sverige varit just ett sådant land där organisationstillhörighet kunnat utjämna individuella resursskillnader. Utredningens undersökningar visar emellertid att denna bild behöver modifieras. Medelklassen har större organisationsresurser än arbetarklassen. När det gäller medborgarens politiska deltagande kompenserar organisationsfaktorn inte för bristande individuella resurser, exempelvis utbildningsskillnader. I internationellt perspektiv är skillnader mellan olika medborgargrupper visserligen mindre än i många andra länder. Men vad gäller det allmänna mönstret avviker inte Sverige från regeln: organisationstillhörighet ger ett ytterligare försteg åt de redan starka.

En annan typ av kollektiv resurs är informella nätverksresurser. Personliga kontakter är inte sällan en viktig väg till förmåner och inflytande. De informella kontakterna är av stor betydelse inte bara bland beslutsfattare utan även i medborgarnas vardagsliv. Förutom kontakter med släkt och vänner urskildes i medborgarundersökningen två slag av nätverksresurser, nämligen expertkontakter och sociala primärkontakter. Det finns i dessa avseenden inga dramatiska olikheter mellan olika socialgrupper. Lågutbildade och arbetare har visserligen inte samma tillgång till expertkontakter som de högutbildade tjänstemännen. Men när det gäller möjligheter att få hjälp från grannar och vänner är fördelningen jämnare. Klasskillnaderna i detta avseende är små.

Däremot skiljer sig de sociala primärgruppskontakterna mycket mellan olika åldersgrupper. Det är i de aktiva åldrarna som det personliga nätverket är som tätast. Pensionärerna är i detta avseende mer isolerade. Bland pensionärerna, men också bland invandrare och arbetslösa, finns många som har små möjligheter att få hjälp av personliga bekanta.

Informella nätverkskontakter har ett positivt samband med medborgarengagemang bland personer med små såväl som stora individuella resurser. Det betyder å ena sidan att de individuellt resursstarka har möjlighet att ytterligare förstärka sin position. Men å andra sidan finns det inga oöverstigliga trösklar för personer med svaga resurser. Att sakna såväl individresurser som nätverksresurser utgör inget definitivt handikapp; avståndet mellan dessa dubbelt resurssvaga och den övriga befolkningen är inte extremt stort.

11.2.8 Variationer över livsområden och över tid

Denna översikt över resursskillnaderna i den svenska befolkningen utgör i ett avseende en stark förenkling. Det går lätt att få intrycket att betydelsen av resursolikheter är densamma i alla situationer. Så är emellertid långt ifrån fallet. På vissa områden har utbildningsskillnader stark effekt, men på andra finns det endast obetydliga skillnader mellan låg- och högutbildade. Inom en del fält dominerar männen, men inom andra (såsom numera är fallet för valdeltagande) är könsskillnaderna försumbara.

I själva verket kan härav dras en mycket betydelsefull slutsats. Det går inte att ordna befolkningen längs en enda skala, från "svaga" till "starka". En grupp som är svag i ett avseende kan vara stark i ett annat. En medborgares brist på inflytande inom ett livsområde kan förenas med självförverkligande inom ett annat. Det är därför berättigat att tala om det flerdimensionella medborgarskapet.

Olika resursers betydelse varierar följaktligen inte endast från medborgare till medborgare utan också från område till område. Härtill kommer ytterligare en variationskälla, nämligen förändringar över tid. En vanlig uppfattning är att utvecklingen går mot ökad maktlöshet. Många medborgare ger uttryck för tvivel på sin egen förmåga att påverka politiken och på politikens förmåga att påverka samhällsutvecklingen.

De forskningsmässiga svårigheterna att göra några säkra uttalanden om faktiska förändringar i detta avseende är uppenbara. Källorna om förhållandena i gången tid är osäkra. Tillgängliga undersökningar ger ändå en möjlighet att bedöma utvecklingen under de närmast förflutna decennierna. Bilden är inte entydig. I vissa avseenden har medborgarnas engagemang stagnerat eller till och med minskat. Försvagningen gäller i all synnerhet den representativa demokratins institutioner. Klyftan mellan väljarna och de politiska partierna ökar.

Men i andra avseenden går utvecklingen obestridligt mot stigande självständighet, engagemang och kompetens. Inte minst gäller detta för kvinnornas del. Medborgarnas förmåga att ta ansvar för sitt samhälle är därmed större än kanske någonsin tidigare. Samhällsutvecklingens betydelse för medborgarna måste med utgångspunkt från demokratins allmänna ideal som helhet bedömas som mycket positiv. En helhetsbedömning av demokratins funktionssätt måste emellertid även beakta de institutionella förhållandena.

11.3 Maktstrukturens förändringar

De två händelser som mer än några andra format det moderna Sveriges maktstruktur är industrialiseringen och demokratiseringen. Det är ett historiskt faktum att dessa genomgripande förändringar inträffade ungefär samtidigt. Man kan tala om "det dubbla brottet" (se kapitel 9). Sammankopplingen mellan ekonomisk och politisk makt bröts. Det gamla etablissemanget fick ge plats för två nya eliter som grep makten i var sin sfär.

Industrisamhällets två huvudklasser, arbete och kapital, har därmed på ett avgörande sätt kunnat påverka samhällsutvecklingen. Förhållandet mellan dessa två maktcentra har präglats av en kombination av konflikt och samförstånd. Det samhällssystem som beskrivits under rubriken "den svenska modellen" kan ses som en uppsättning särdrag som många präglats av industrisamhällets maktförhållanden. Ett resultat blev inte minst framväxten av en internationellt sett exceptionellt omfattande offentlig sektor. Huvudbeståndsdelarna i den svenska maktstrukturen har därför med rätta kunnat beskrivas med de tre begreppen arbete, kapital och stat.

Att denna maktstruktur nu kännetecknas av förändringar innebär ingalunda att den försvunnit. Tvärtom är ett huvudresultat av elitundersökningen att Sverige fortfarande kan sägas styras av två eliter. Av rekryteringsmönstren framgår exempelvis att det i huvudsak finns två vägar till makten, via borgerlighetens och via arbetarrörelsens organisationer. I internationellt och historiskt perspektiv är de borgerliga institutionernas betydelse föga anmärkningsvärd. Det är förekomsten av en alternativ kanal som framstår som ett undantag.

Att tala om ett lands maktelit blir i ett avseende mer och mer orealistiskt. Den bild som frammanas är att de för landets framtid avgörande besluten fattas av några elitgrupper på nationell nivå. Bilden av arbete, kapital och stat som den härskande strukturen måste modifieras i ett viktigt avseende. Internationaliseringen förändrar förutsättningarna för den nationella maktstrukturen.

Konkurrensen på internationella marknader gör att den nationella arenan förlorar i betydelse. Näringslivet kan i allt mindre utsträckning tvingas till inhemska förhandlingslösningar. Kapitalet har blivit mer lättrörligt. Avvecklingen av valutaregleringarna framstår som ett för utvecklingen karaktäristiskt tecken.

Politiken under industrisamhällets epok utmärktes av förhållandevis enkla konfliktlinjer. Det svenska partisystemet har utan större förenklingar kunnat beskrivas som endimensionellt. Meningsmotsättningarna om skatternas och den offentliga sektorns storlek och om fördelningspolitiken har väsentligen följt vänster-högerdimensionen.

En viktig faktor i politikens förändrade karaktär är att allt färre av de centrala sakfrågorna passar in i vänster-högerschemats föreställningsvärld. Kärnkraftsfrågan var ett exempel på en fråga där meningsmotsättningarna delvis gick tvärtemot vänster-högerdimensionens gängse konfliktmönster. Det efterindustriella samhällets frågor skapar fler och fler ovanliga spänningar såväl mellan som inom de politiska partierna.

Den delvis förändrade problembilden resulterar inte endast i nya mönster bland redan existerande institutioner. De nya frågorna skapar också helt nya organisationer. I den internationella facklitteraturen talas om de nya sociala rörelserna, "the new social movements". Samlingsrubriken täcker en mångskiftande uppsättning intressegrupper, från grupper med mycket breda program till grupper av renodlad enfrågekaraktär.

En allmän förändring av maktstrukturen är helt enkelt att antalet parter och aktörer ökar. Medan gårdagens maktstruktur omfattade ett fåtal stora organisationer bildas dagens maktstruktur av ett större, och ökande, antal organisationer. En direkt följd är att antalet partsrelationer och konfliktytor ökat.

Samhällsförändringarna påverkar den strukturella basen för de maktcentra som tidigare var dominerande. Internationaliseringens konsekvenser för det nationella kapitalet har redan nämnts. Inte heller arbetarrörelsens bas har förblivit opåverkad av samhällsutvecklingen. Den traditionella kärngruppen, industriarbetarklassen, minskar i betydelse. Fackföreningsrörelsens organisationsgrad sjunker sedan mitten av 1980-talet. De politiska partiernas väljarstöd blir mer instabilt.

Även staten förändras. Det är inte längre fråga om en fortsatt statlig expansion. Räknat i ekonomisk omfattning och antal anställda har det under 1980-talet varit fråga om en stagnation och viss nedgång. Vissa delar av den statliga organisationen, som setts som centrala i den svenska modellens samhällsorganisation, minskar i betydelse. Kommittéväsendet har försvagats. De centrala ämbetsverkens roll förändras från direkt verksamhetsansvar till rådgivande och utredande uppgifter. Den centrala statliga nivåns relativa reträtt måste ses mot bakgrund av två samtidigt pågående processer, nämligen internationaliseringen och decentraliseringen. Centralmakten utmanas därmed från två olika håll.

Decentraliseringen innebär att tyngdpunkten i den offentliga sektorns verksamhet förskjuts till regioner, kommuner, kommundelar och lokala enheter. I åtskilliga fall är det dock osäkert i vilken mån decentraliseringen av ansvar, inte minst för tunga ekonomiska beslut, också åtföljs av en överföring av faktisk makt. Forskningsläget idag tillåter inga mer långtgående slutsatser därvidlag. I många fall är det också fråga om pågående förändringar som ännu inte hunnit stabilisera sig.

Det torde ändå vara obestridligt att riksenhetligheten och den kulturella homogeniteten håller på att försvagas. Förändringarna i massmediesystemet är här av stor betydelse. Massmedia har under några decennier etablerat sig som ett eget maktcentrum. Internationaliseringen och den elektroniska uppsplittringen utmanar de traditionella opinionsbildarnas dominans.

Förändringarna i den svenska maktstrukturen innebär sammanfattningsvis att de institutioner som varit knutna till industrisamhällets epok nu försvagas. Nya maktcentra har växt i betydelse utan att för den skull ha ersatt de etablerade institutionerna. Själva maktstrukturens utseende har därmed förändrats. Antalet självständiga maktcentra ökar. Maktstrukturen har blivit mer komplex.

Att beskriva dagens samhällsstruktur som ett antal separata institutioner kan möjligen försvaras som en framställningsteknisk förenkling. Som karaktäristik av verkligheten är denna bild i ett väsentligt avseende helt orealistisk. Gränsdragningen mellan de olika områdena är ingalunda klar

och tydlig. Tvärtom kännetecknas maktstrukturen just av mängden formella och informella förbindelser mellan samhällets olika maktcentra.

I Sverige måste blandningsförhållandet mellan olika samhällsinstitutioner ses mot bakgrund av industrialismens genombrott och 1930-talets klasskompromiss som tog sig uttryck i förhandlingsordningar mellan stora, centraliserade och väldisciplinerade organisationer. Försöket att balansera social rättvisa med ekonomisk tillväxt har resulterat i ett komplicerat styrsystem. Majoritetsprincipen har modifierats av välutvecklade korporativa förhandlingsordningar. Näringslivet är i huvudsak privatägt och marknadsorienterat, men marknadsstyrningen modifieras av såväl majoritetsstyre som korporativa förhandlingar. De formella regelsystemen har förankrats i en politisk kultur som i internationell jämförelse framstått som präglad av gemensamhetskänsla och utjämningsvilja.

Medan missnöjet med de offentliga institutionerna under 1980-talet ofta tagit formen av en kritik mot "byråkratin" har statsstyrelsen och den offentliga förvaltningen i själva verket mist många av sina klassiskt byråkratiska drag. Det är *förhandlingar*, inte byråkratiska regler, som har blivit den dominerande styrningsprincipen. Huvudtendensen det senaste halvseklet har blivit en "vad-parterna-kan-enas-om"-filosofi som spritt sig till ständigt fler beslutsarenor. Skillnaden mellan olika institutionella sfärer har blivit otydligare. Det är ofta oklart vad som är de olika sfärernas logik, egenart och konstituerande princip. Auktoritet har förvittrat till förhandlingar. Allt mer blir förhandlingsbart.

I förhandlingssamhället beror förmågan att vinna inflytande inte endast på materiella resurser och formella positioner. Informella kontakter är också viktiga. Sådana nätverksresurser kan vara både konserverande och ojämlika. Precis som när det gäller andra maktresurser bildas cirklar. De som redan har etablerat sina förbindelser har lättare att förstärka och utveckla sitt inflytande. Utanförstående och nykomlingar får ännu svårare att ta sig in.

Ett system byggt på förhandlingar och informella kontakter kan också komma i konflikt med offentlighetsprincipen. De informella nätverken bygger vanligen på att kunskaper inte sprids till bredare kretsar. Systemet blir svåröverskådligt och vanskligt att granska och kontrollera.

11.4 Samhällsutvecklingen och det demokratiska idealet

Varje svar på frågan om samhällsutvecklingen närmar sig det "demokratiska idealet" måste givetvis bli beroende av vilken innebörd som inläggs i ett så allmänt uttryck. I utredningens direktiv görs en precisering under benämningen "det svenska demokratiska idealet". Som påpekats i kapitel 1 utgör detta endast *en* av många möjliga tolkningar. I jämförelse med den västerländska demokratitraditionen framstår detta ideal som uttryck för en övervägande kollektivistisk demokratisyn.

Det finns ett nära samband mellan detta demokratiideal och det samhällssystem som karaktäriserats som "den svenska modellen". Demokratin antas här förverkligas genom politiska majoritetsbeslut, en stor offentlig sektor och centralisering. Det kan emellertid inte råda något tvivel om att samhällsutvecklingen innebär att de bärande elementen i detta samhällssystem håller på att försvagas. Åtskilliga av det moderna Sveriges institutioner är förbundna med en typ av industrisamhälle vars tid nu oåterkalleligen är förbi. Som beskrivning av samhällets faktiska styrelsesätt passar denna demokratimodell bättre på Sverige för ett par decennier sedan än på dagens samhälle.

Skulle man därför besvara direktivens allmänna fråga med utgångspunkt från det däri angivna demokratiidealet måste svaret bli negativt. De nu pågående förändringsprocesserna innebär att samhället inte närmar sig utan tvärtom avlägsnar sig från den svenska modellens kollektivistiska demokratiideal.

Men detta är, som redan inledningsvis framhållits, inte det enda tänkbara demokratiidealet. Vad som i den västerländska idétraditionen framstår som det centrala är sökandet efter en balans mellan individuella och kollektiva element. Den enskilde medborgarens integritet, handlingsmöjligheter och personliga inflytande ges här en mer framträdande plats.

I perspektivet av detta demokratiideal måste slutsatsen bli en helt annan. Samhällsutvecklingen har inte minst varit märkbar på medborgarnivå. Trots stora kvarstående skillnader mellan olika socialgrupper är den allmänna förändringsriktningen klar. De egenskaper som en gång uppställdes som ideal för det demokratiska medborgarskapet, såsom kunskaper samt ekonomiskt och socialt oberoende, är bättre uppfyllda i dagens samhälle än i gårdagens. Enligt utredningens medborgarundersökning är den medborgardygd som idag skattas högst att bilda sig en egen uppfattning oberoende av andra. Förutsättningarna för medborgerligt autonomt ansvarstagande har stärkts.

Med utgångspunkt från en demokratitolkning som är mer präglad av ett individorienterat ideal blir den allmänna slutsatsen mer positiv. Utvecklingen mot alltmer självständiga och oberoende medborgare är av avgörande betydelse. Samhällsutvecklingen innebär i detta avseende ett närmande till demokratins ideal.

11.4.1 Medborgerlig nyorientering

Men just denna utveckling, som från demokratisynpunkt måste bedömas som gynnsam, skapar i sin tur nya problem. Det finns nämligen en växande klyfta mellan vad man skulle kunna kalla det möjliga och det förverkligade medborgarskapet. Medborgarnas förväntningar på personligt inflytande stiger snabbare än det faktiska handlingsutrymmet. Samhällsutvecklingen kännetecknas därför också av medborgerlig vanmakt. Fenomenet är märkbart inom samhällslivets olika områden.

Arbetslivet kännetecknas för många anställda av monotona och själsdödande arbetsuppgifter. Katrineholmsundersökningen av industrisamhällets omvandling visar att missnöjet i vissa avseenden ökat. Kritiken riktas inte minst mot företagens oförmåga att tillvarata de anställdas kunnande, dåliga chanser till befordran och bristande uppskattning från företagsledningen. Särskilt de kvinnliga industriarbetarna klagar över osjälvständigheten i arbetet.

Den offentliga sektorn är till stora delar uppbyggd enligt de standardiserade enhetslösningarnas princip. Medborgarundersökningen visar att många som kommer i kontakt med den offentliga sektorn känner tyst vanmakt. Områden som skola och sjukvård kännetecknas av brist på valalternativ.

Den representativa demokratin tilldelar de politiska partierna och de allmänna valen en avgörande roll. Det finns emellertid flera tecken på en ökad klyfta mellan väljare och valda. Samhörigheten med de etablerade partierna försvagas, valdeltagandet sjunker, blankröstarna blir fler, andelen partibytare växer och osäkerheten i valmanskåren stiger.

Organisationerna, särskilt de idéburna folkrörelserna, har svårt att få unga att åta sig förtroendeuppdrag. Aktiviteten stagnerar. De ungas samhällsengagemang tar sig andra former än det traditionella föreningslivets.

Opinionsbildningen domineras idag av massmedia. Tidningarnas, televisionens och radions stora räckvidd har medfört att medborgarna är jämförelsevis välinformerade. Men kraven på allsidig upplysning växer. Mediekonsumenterna söker nya, inte minst internationella, informationskällor. De traditionella massmedieinstitutioner och verklighetstolkningar som länge dominerat Sveriges offentliga liv utmanas.

Förändringstendenserna inom dessa områden följer i ett viktigt avseende samma mönster. Medborgarna utövar makt genom att överge. Att lämna ett gammalt alternativ och om möjligt välja ett nytt framstår som mer effektivt än att stanna kvar och försöka förändra. Med den terminologi som tidigare introducerats präglas den aktuella samhällsutvecklingen av "exit" snarare än "voice".

Den ökande sjukfrånvaron och svårigheterna att rekrytera personal till osjälvständiga arbeten kan ses som en tyst protest. Det politiska engagemanget söker sig nya vägar. Sociala rörelser av en ny typ blir alternativ till de etablerade organisationerna. Massmedieutvecklingen öppnar nya möjligheter.

Denna typ av reaktion innebär att medborgarna genom att rösta med fötterna förändrar förutsättningarna för de etablerade organisationerna. Gamla institutioner förvandlas till tomma skal. Många av dessa institutioner kan emellertid fortsätta att leva kvar under lång tid. Det finns flera faktorer som förklarar sådan institutionell tröghet. Nostalgi och eftersläpande självförståelse legitimerar gamla organisationer. Statssubventioner, anställningstrygghet och stenpalats fryser och permanentar sociala rörelser.

11.4.2 Institutionell nyorientering

Med all sannolikhet står vi idag inför en tid av institutionell nyorientering. Den samhällsorganisation som under relativt lång tid präglat Sverige har betingats av relativt stabila sociala strukturer. Intrycket av förutbestämdhet, kontroll och permanens har därmed förstärkts. De nu pågående förändringsprocesserna innebär att dessa strukturer försvagas utan att några nya liknande etablerats. Samhällsutvecklingen ter sig därmed mer öppen, osäker och oförutsägbar.

Samhällsvetenskapen tillåter inga exakta prognoser. Men det är ändå möjligt att teckna konturerna av det samhällssystem som ligger i förlängningen av de allmänna utvecklingslinjerna. Denna karaktäristik skall sålunda inte ses som en förutsägelse utan som en möjlighet.

Ingen enda dominerande princip
Det finns ingen anledning att förvänta att medborgarna önskar överlåta all beslutskompetens till ett enda maktcentrum, även om detta är utsett genom allmänna val. Ingen enda institution tillåts dominera samhällslivet. I stället förverkligas demokratin genom många olika samhällsorganisatoriska principer.

Medborgarperspektiv
Det demokratiska idéarvet innehåller ett antal principer som utgör en gemensam nämnare för samhällets olika institutioner. Medborgaren i en demokrati är tillförsäkrad personlig integritet, fri- och rättigheter, rätt till självutveckling och skydd mot diskriminering. Rättsliga aspekter ökar snarare än minskar i betydelse. Uppmärksamheten riktas också mot sådana förhållanden som förhindrar förverkligandet av det jämlika medborgarskapet. Särskilt betydelsefulla blir därmed de strukturer och underförstådda ordningar som innebär manlig överhöghet och särbehandling av kvinnor och män.

Ändrade gränsdragningar
Gamla gränser försvinner och nya etableras. Miljöproblem och teknisk utveckling medför att traditionella territoriella gränser, såsom nationalstatens, förlorar i betydelse. Man "tänker globalt och handlar lokalt". Murar rivs, både bokstavligen och bildligt.

Å andra sidan ökar betydelsen av principiella gränser. Klarare rolluppdelningar och en renodling av olika institutioners särart är en förutsättning för maktbalansen i ett blandat styrelseskick. Tydliga gränser i detta avseende förhindrar att maktskillnader fortplantar sig från den ena samhällssfären till den andra.

Från vertikala till horisontella relationer
Maktutövning, styrning och kontroll har traditionellt grundats på order, befäl och hot om bestraffning. Men hierarkin som styrelseform blir allt

svårare att använda. Medborgarnas ökande självständighet omöjliggör ett system som baseras på yttre lydnad. Lydnaden riktas i stället mot den inre övertygelsen. Kollektiv hålls samman genom samtal och avtal. Över- och underordning ersätts av sido- och samordning. Vertikala relationer byts ut mot horisontella.

Experimentell attityd

Idén om att reformera och ändra samhället har länge varit liktydig med tanken på målformulering, planering och instrumentell styrning. Erfarenheterna har nu visat begränsningarna i denna styrmodell. Andra metoder för kollektiv handling aktualiseras. I stället för den färdigtänkta detaljritningen kommer en experimentell och prövande modell som grundas på ett successivt lärande av tidigare erfarenheter. Innovation bygger på rätten att misslyckas.

Politikens ändrade roll

Politikens betydelse både minskar och ökar. Om demokratins förverkligande anses stå i direkt proportion till den offentliga sektorns storlek blir det politiska beslutsfattandet per definition helt avgörande för demokratin. Men medborgarnas önskningar kan översättas till kollektiva val även genom andra samhällsorganisatoriska principer än majoritetsbeslut och offentlig förvaltning. Demokratin står och faller inte med staten som serviceproducent. Politik i denna mening kan därför mycket väl komma att reduceras.

Å andra sidan fordrar ett öppet samhälle med en mångfald autonoma institutioner någon metod för att lösa autonomikonflikter, trygga medborgarnas grundläggande rättigheter och kontinuerligt följa och granska systemets praktiska funktionssätt. I enlighet med demokratins grundtanke fylls dessa uppgifter bäst av inför folket ansvariga representanter. Politik i denna mening får därmed snarast en ökad betydelse. Inte minst stiger kraven på politikens kunskapsunderlag och på det offentliga samtalets opinionsbildning.

Föreställningen att demokratin förverkligas i den mån ett enda nationellt maktcentrum kan överblicka och styra hela samhällsutvecklingen blir alltmer orealistisk. I ett ständigt mer differentierat, specialiserat och internationaliserat samhälle är det föga troligt att ett enda centralt organ, såsom exempelvis riksdagen, kan förmå att fylla rollen som dominerande auktoritetscentrum. Det faktum att en enda person eller institution inte kan ha total kontroll över hela samhället innebär inte att att samhällsutvecklingen är opåverkbar. Demokratins allmänna tanke får i stället förverkligas längs andra vägar.

Det är föga sannolikt att demokratisk styrning av ett modernt specialiserat och differentierat samhälle kan baseras på en enda dominerande styrningsprincip eller beslutsprocess. Styrningen måste kunna tillgodose många, och delvis korsande, hänsyn och intressen. En förstärkning av

demokratin kommer därför att bero på i vilken mån samhället förmår att utveckla och institutionalisera en ny blandning av principer och processer.

En jämförelse mellan olika styrningsprinciper leder till en konstitutionell debatt. En levande demokratisk konstitution ger regler för vilken roll olika principer, deltagare och resurser skall tilldelas. Reglerna klargör fördelningen av uppgifter, inflytande och ansvar. De fastställer det politiska centrums makt och vilka rättigheter och plikter som medborgare, folkvalda, experter, byråkrater och organiserade intressen skall ha. De ger därmed ledning hur demokratiska processer kan skyddas mot överlägsna resurser hos de rika, de välorganiserade, de välutbildade, de välinformerade och de superaktiva.

11.4.3 Medborgarna och demokratin

Den allmänna slutsatsen av denna undersökning är sålunda att det svenska samhällssystemet för närvarande genomgår djupgående förändringar. Gamla institutioner och ordningar förlorar i betydelse. Nya strukturer håller på att växa fram.

Att beskriva det nuvarande skedet som slutet på den svenska modellens epok är i en mening korrekt. Det visar sig i efterhand att flera betydelsefulla inslag i det moderna Sveriges samhällssystem varit knutet till ett speciellt historiskt skede. Det finns ingen anledning att anta att de faktorer som förändrat förutsättningarna för detta system skulle vara av tillfällig natur. En återgång är knappast möjlig. Den period av Sveriges historia som präglats av stark offentlig expansion, centraliserade avtalsrörelser på grundval av en historisk kompromiss mellan arbete och kapital, social ingenjörskonst och centralplanerade standardlösningar är över.

Bilden av den svenska modellens kris och död är dock i ett annat avseende missvisande. Den bygger nämligen på föreställningen att den svenska modellen utgör ett enhetligt, motsättningsfritt system som en gång införts, sedan kulminerat och nu försvinner. Men som tidigare framhållits innehåller det som brukar betecknas som den svenska modellen ett relativt stort antal separata element och särdrag som långt ifrån alltid harmonierat med varandra. Föreställningen om en svensk modell kan ge ett alltför statiskt och enhetligt intryck. De olika särdragen i det svenska samhällssystemet har utvecklats vid delvis olika tidpunkter och har var och en sin egen utvecklingslogik. Bara för att vissa element nu försvagas behöver inte hela tanken på ett för Sverige karaktäristiskt styrelsesätt överges.

I ett historiskt perspektiv visar det sig att detta svenska styrelsesätt innehåller ett starkt dynamiskt element. Det kan ses som en metod för social problemlösning, som *ett* sätt att finna en avvägning av demokratins allmänna dilemman.

Det innevarande tidsskedet präglas av individualisering och internationalisering. Demokratins grundläggande problem, att förena individuell frihet och kollektiv ordning, återkommer nu i en delvis ny konstellation. Erfarenheterna från de gångna årtiondena gör det svenska samhället förhållandevis väl rustat att möta denna utmaning, inte bara till följd av dess framsteg utan också av dess misstag.

En av demokratins grundläggande idéer är att alla medborgare skall vara likvärdiga i fråga om hur samhället skall styras. Från denna princip har det varit möjligt att härleda en del relativt klara kännetecken som måste vara för handen för att ett styrelsesätt skall kunna kallas demokratiskt.[1] Det har också varit möjligt att härleda vissa betingelser som gör det mer sannolikt att demokratins ideal skall kunna förverkligas. Det har emellertid också visat sig att principen om att medborgarna skall vara likvärdiga leder till en rad dilemman och alternativa tolkningsmöjligheter.

Det finns ingen anledning att undervärdera graden av enighet om "det svenska demokratiska idealet". En historisk-kulturell utveckling har på viktiga punkter fört till gemensamma uppfattningar. Men det finns heller inget skäl att dölja att det finns många olika uppfattningar när det gäller demokratibegreppets innehåll. Det råder ingen allmän enighet om vilka beslut som skall fattas på grundval av demokratiska kriterier och om vilka betingelser som måste finnas för handen för att styrelseskicket skall anses vara demokratiskt.

Utvecklingen av demokratibegreppet har varit ett led i en kulturell definitionsprocess som i betydande utsträckning varit gemensam för många västliga länder. Frågan i vilken grad och på vilka sätt som samhällsutvecklingen innebär att Sverige närmar sig, eller fjärmar sig från, ett stabilt demokratiskt ideal måste därför kompletteras med frågan om i vilken grad och på vilka sätt samhällsutvecklingen påverkar demokratibegreppets innehåll.

Mycket av tänkandet om politiskt och socialt liv har tydliga födelsemärken. Både samhällsvetenskapliga teorier och allmänna uppfattningar har präglats av breda sociala rörelser och av stora omvälvningar som den franska revolutionen och den industriella revolutionen. Sådana processer har utsatt människorna för stora omställnings- och anpassningsproblem. Processerna har påverkat arbetsdelningen i samhället, uppfattningar och identiteter, gruppbildningar, konfliktlinjer, maktförhållanden och institutioner. De har också påverkat demokratibegreppets innehåll. På samma sätt som borgerligheten, bonderörelsen och arbetarrörelsen tidigare bidragit till att utvidga och ändra demokratibegreppet har kvinnorörelsen åstadkommit samma sak, inte minst under det allra senaste decenniet.

Trots en gemensam tradition i form av ett demokratiskt tankegods har det likväl funnits viktiga skillnader mellan de västliga länderna när det gäller demokratibegreppets utveckling. Sålunda har det samhällscentre-

1. Se närmare Johan P. Olsen, *Demokrati på svenska*, Carlssons, Stockholm 1990.

rade perspektivet varit mer dominerande i svensk politik än i de flesta andra västländer. Mycket tyder emellertid på att utvecklingen i Sverige under 1990-talet gör att den rådande balansen mellan de samhällscentrerade och de individcentrerade aspekterna av demokratibegreppet allt mer kommer att ifrågasättas. Spänningarna går inte enbart mellan de politiska partierna utan återfinns även inom partierna och sannolikt också inom den enskilde medborgaren. En kontinuerlig debatt om demokratins innehåll och villkor är i sig själv en viktig aspekt av demokratiseringsprocesser.

Innebörden av uttrycket "det svenska demokratiska idealet" förefaller för närvarande att förvandlas. Det pågår en snabb och genomgripande samhällsförändring som i flera väsentliga avseenden påverkar demokratins förutsättningar. Maktutredningens undersökningar kan ses som ett bidrag till debatten om hur de aktuella samhällsförändringarna inverkar på medborgarens möjligheter att utöva makt över sin egen och sitt samhälles framtid.

Vid ingången till 1990-talet är demokratidebatten av särskilt stor vikt eftersom det i många länder pågår en omprövning av vilken roll politiken och den offentliga sektorn bör spela i samhällslivet. En central fråga är vad som skall göras till föremål för kollektiva beslut och vad som bör överlåtas till den enskilde, till grupper av medborgare eller till autonoma institutioner utan löpande inblandning från den centrala statsmakten.

En huvudfråga när det gäller att finna en ny balans mellan ett samhällscentrerad och en individcentrerad syn är hur man kan förena önskan om social trygghet på grundval av gemensamma ordningar med önskan om individuell valfrihet. Ytterst är detta en fråga om hur man kan kombinera fria personliga val med solidarisk gemenskap.

Direktiv

Utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige

Dir 1985:36

Beslut vid regeringssammanträde 1985-06-27.

Statsrådet I. Carlsson anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté sammankallas med uppdraget att analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika områden av det svenska samhället. Kommittén bör vara sammansatt av forskare från olika discipliner. Kommitténs uppgift är att fördjupa kunskaperna om den svenska demokratins villkor, om medborgarnas möjligheter att påverka sina levnadsvillkor och om de faktorer som skapar makt att forma morgondagens Sverige.

Kommitténs arbete bör bestå både av empiriska studier och teoriutveckling.

Kommitténs arbete bör i huvudsak vara avslutat till halvårsskiftet 1990.

Bakgrund och syfte

Den demokratiska grundtanken är alla människors lika värde. Alla medborgare har rätt att på lika villkor delta i formandet av det framtida samhället. Denna tanke har djupa rötter i Sverige. Under decenniernas lopp har den kommitt till uttryck på allt fler områden. Den rör vida mer än den politiska demokratins formella regler och har i Sverige i särskilt hög grad handlat också om medborgarnas reella inflytande över sina levnadsvillkor.

Olika sociala faktorer drev på utvecklingen mot demokrati i Sverige. Böndernas ställning var sedan länge friare i Sverige än i andra europeiska länder. Läskunnigheten var hög jämfört med många andra länder. Yrkesskicklighet gav tidigt självförtroende till allt större grupper. Olika rörelser bildades för att tillvarata medborgarnas intressen inom olika områden – alltifrån frikyrkor och nykterhetsrörelser till politiska och fackliga sammanslutningar. Sammanslutningar med mera avgränsade arbetsupp-

gifter spelade också en viktig roll: Sjukkassor, folkbildningsföreningar, sparbanker, föreningar för t. ex. vattenreglering, eldistribution, väghållning. Ett nätverk av organisationer och sammanslutningar växte fram kring sekelskiftet och gav medlemmarna möjligheter att på demokratisk grund alltmer själva forma sina levnadsvillkor. Vad som skulle kunna kallas en vardagsdemokrati växte successivt fram.

Men ännu för hundra år sedan var den politiska och ekonomiska makten i Sverige samlad i ett litet fåtals händer. Rätten att rösta vid allmänna val var förbehållet dem med höga inkomster. Sverige var ett fattigt land inte bara jämfört med i dag utan också jämfört med andra länder vid samma tid. Industrialiseringen och också den allmänna rösträtten kom sent till Sverige. Omvandlingen sedan dess har å andra sidan varit mer fullständig än i kanske något annat europeiskt land.

Den allmänna och lika rösträttens genombrott var en avgörande etapp i en utveckling med rötter i upplysningstiden och den franska revolutionen. Gradvis utvecklades synen på medborgarnas rättigheter och den djupare demokratins förutsättningar. Den ekonomiska tillväxten gav medborgarna en ökad valfrihet. En jämnare spridning av de ekonomiska resurserna bidrog till att ge medborgarna mera likvärdiga möjligheter att forma sina levnadsvillkor också i stort. Den sociala demokratin garanterade allt fler medborgare en ekonomisk trygghet samt tillgång till bl.a. god sjukvård och god utbildning. Den byggdes upp under en ofta bred enighet om att en jämnare fördelning av resurser också bidrog till att fördjupa demokratin. Medborgarnas ökade inflytande i deras egenskaper av anställda var på samma sätt ett led både i demokratins utveckling och i produktionens förnyelse. Genom att vara aktiv på många områden – i allmänna val, som förtroendevalda i politiska församlingar, som medlemmar i föreningar och folkrörelser, i boendesammanslutningar och fackföreningar på arbetsplatserna osv. – deltar medborgarna i formandet av framtiden. Så såg och ser alltjämt det demokratiska idealet ut i Sverige.

Den ekonomiska utvecklingen har i Sverige skett parallellt med att det demokratiskt förankrade inflytandet över de resurser som skapats har breddats. Lika litet som en stagnerande ekonomi kan garantera en ekonomisk trygghet kan en stagnerande demokrati garantera den sociala stabilitet som både är ett värde i sig och en förutsättning för den ekonomiska utvecklingen. Det demokratiska idealet i Sverige utgår från tanken att demokratin, den sociala tryggheten och den effektiva produktionen ömsesidigt förstärker varandra och utgör varandras förutsättning.

Men demokratins reella innehåll är, till skillnad från idealet, inte en gång för alla givet utan förändras med den sociala och ekonomiska utvecklingen. En lång rad faktorer påverkar därför maktfördelningen i morgondagens samhälle. Vissa faktorer råder det lilla landet inte ensamt över utan kan endast påverka genom internationellt samarbete på olika plan. Den tekniska utvecklingen, som formas i ett ekonomiskt kraftfält där dagens maktfördelning är av avgörande betydelse, förändrar be-

tingelserna för näringslivet i stort men också för enskilda orters och regioners framtid. De anställdas inflytande på arbetsplatserna förändras därigenom likaså. När den ekonomiska politikens förutsättningar ändras – t. ex. när den offentliga sektorn övergår från att vara nettoutlånare av kapital till att vara nettoupplånare – förändras också maktrelationerna mellan olika grupper i samhället. Kraven på att beslut skall decentraliseras påverkar företagens, organisationernas och den offentliga sektorns arbetssätt. Nya relationer byggs upp lokalt som direkt påverkar också de centrala instanserna inom koncerner, myndigheter och departement samt organisationer. Den faktiska samhällsutvecklingen kan därför mycket väl innebära att demokratins reella innehåll totalt sett urholkas.

Det är mot denna bakgrund som regeringen nu tillsätter en utredning om maktens fördelning i Sverige och medborgarnas möjligheter att forma sina levnadsvillkor. Maktbegreppet är ett av samhällsvetenskapernas mest centrala och samtidigt mest omstridda begrepp. Med begreppet makt avses här faktisk påverkan eller möjligheter att påverka människors handlande. Möjligheterna att påverka kan antas vara grundade i makthavarens resurser – ekonomiska, organisatoriska eller personliga. Formerna för en aktiv påverkan kan variera alltifrån tvång eller hot om tvång till olika former av belöningar samt opinionsbildning och informationsförmedling. Fördelningen av maktresurser kan också i sig påverka individernas självuppfattning, anspråk och krav.

En utredning om makten i det svenska samhället måste därför ta sin utgångspunkt i hur maktresurser och inflytande är fördelade mellan olika individer och inom olika samhällsområden. Utredningen skall genom att ta fram empiriska fakta och utveckla teorier bredda och fördjupa kunskaperna om den svenska demokratins villkor samt om samhällsutvecklingen totalt sett närmar sig det svenska demokratiska idealet.

Kommittén bör därför inrikta sitt arbete på följande tre huvudfrågeställningar:

1. Vilka är i dag de viktigaste maktresurserna i vårt samhälle och hur är de fördelade? Vilka resurser har de enskilda medborgarna att påverka samhällsförändringen? Vilket inflytande har olika grupper och kategorier av individer över sina livsvillkor?

2. Hurudan är fördelningen av maktresurser och inflytande inom fyra centrala samhällsområden: Näringslivet, organisationer, den offentliga sektorn samt opinionsbildningen? Vilka möjligheter har de enskilda individerna att delta i beslutsprocesserna och att påverka vad som händer inom dessa områden?

3. I vilken riktning förändras fördelningen av maktresurser och inflytande i vårt samhälle? Förändras formerna för olika gruppers maktutövning och samverkan mellan olika maktgrupper så att medborgarnas möjligheter till insyn och kontroll totalt sett ökar?

Dessa tre frågeställningar, som närmare utvecklas nedan, erbjuder en stor och komplex uppgift för svensk samhällsforskning.

1. Maktresursernas fördelning och medborgarnas inflytande över sina levnadsvillkor

Demokratins mål är att medborgarna på lika villkor skall kunna delta i formandet av framtiden och att de själva skall kunna forma sin tillvaro. Medborgarnas tillgång till olika typer av maktresurser sätter ramarna för deras möjligheter att delta och för deras livschanser. Kommitténs första steg bör därför vara att analysera vilken betydelse skillnader i levnadsvillkor och fördelning av olika resurser har för medborgarnas faktiska möjligheter att delta i samhällets beslutsprocesser.

Detta deltagande gäller givetvis inte bara de allmänna valen utan också alla de andra aktiviteter, verksamheter, organisationer och företag där medborgarnas livschanser avgörs. Skillnader i tillgången på ekonomiska resurser, kunskap och kompetens, självförtroende och kontakter med inflytelserika personer betyder då också skillnader i inflytande. Olika beslut inom t. ex. ekonomisk politik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik påverkar fördelningen av resurser och de betingelser under vilka dessa kan användas. Den rättsliga regleringen av förhållandena mellan anställda och arbetsgivare, mellan hyresgäster och hyresvärdar, mellan producenter och konsumenter spelar också en betydelsefull roll när det gäller att minska skillnader i makt och inflytande. Samtidigt gäller det att i det faktiska mötet mellan en anställd och en arbetsgivare, i en köpsituation, en hyrestvist, i en tvist med ett försäkringsbolag, inför en domstol, som förälder i skolan eller vid ett möte med sjukvården är det återigen de resurser som medborgaren kan mobilisera ensam eller tillsammans med andra som avgör hans möjligheter att få alla sina rättigheter tillgodosedda.

Fördelningen av de resurser som påverkar medborgarnas möjligheter att hävda sina rättigheter i olika sammanhang, individuellt och kollektivt, är därför ett centralt studieområde. Kvinnornas ställning bör särskilt uppmärksammas. Det gäller också grupper som av olika skäl kan antas vara mindre gynnade än andra, t. ex. invandrare. Ofta kan brister i olika resurser – t. ex. ekonomi, kunskap och självförtroende – sammanfalla, på samma sätt som medborgare som är mera gynnade när det gäller vissa resurser också är det när det gäller andra. Kommittén bör därför beskriva vilka grupper som har svårare att vinna inflytande och analysera vilka faktorer som kan vara de bakomliggande. Kommittén bör också analysera vilka resurser som i särskilt hög grad skapar inflytande och hur dessa är fördelade. Samspelet inom gruppen av individer med särskilt stort inflytande är också ett viktigt studieområde.

2. Fördelningen av maktresurser och inflytande inom olika samhällsområden

Den andra frågeställningen som kommittén skall behandla gäller fördelningen av maktresurser och inflytande inom fyra olika områden av svenskt samhällsliv:
- näringslivet
- den offentliga sektorn
- organisationerna
- opinionsbildningen

Kommitténs arbete bör innehålla dels en beskrivning och en analys av hur makt utövas i dag inom dessa områden och dels en bedömning av den sannolika utvecklingen.

Näringslivet

Det första området gäller utvecklingen inom näringslivet. När varor och tjänster nu produceras med en mångdubbelt högre effektivitet har utvecklingen gått mot ökad specialisering och ökad stordrift. Tidigare gällde denna den direkta produktionen, numera gäller den också produktutveckling, marknadsföring, kapitaltillgång och kunskap. Svensk industri konkurrerar på många områden med mångdubbelt större företag från de stora länderna. Det svenska näringslivet kännetecknas av en hög grad av koncentration och starka inbördes samband mellan många företag. Ett litet antal stora företag spelar en avgörande roll för landets ekonomi. Formerna för inflytande över och inom företag blir också alltmer sammansatta. Ett intensivt reformarbete har syftat till att på olika sätt vidga de anställdas möjligheter att påverka sin arbetssituation. Samtidigt har en rad andra förändringar också påverkat maktbalansen mellan t. ex. ägare, anställda och företagsledning. Det korsvisa ägandet har t. ex. tilldragit sig betydande intresse. Detsamma gäller det institutionaliserade ägandet, där bl. a. löntagarfonderna de senaste åren tilldragit sig mycket intresse. Dessutom spelar faktorer som kapitalförsörjning, kund- och leverantörsrelationer en stor roll. Själva företagsbegreppet är därför i dag mera mångtydigt. Den av regeringen nyligen tillsatta utredningen om det korsvisa ägandet bör ge ett viktigt underlag för analysen av makt- och inflytandefrågor inom näringslivet, men kommittén bör också kunna göra egna, fördjupade studier.

Den offentliga sektorn

Det andra området gäller den offentliga sektorn. Traditionellt har denna huvudsakligen bestått av myndighetsuppgifter, men under efterkrigstiden har också olika nyttigheter och transfereringar som skola, sjukvård, barnomsorg, pensioner och sjukförsäkringar, byggts ut inom den offentliga

sektorns ram. Den offentliga sektorn omfattar nu en större del av landets ekonomiska resurser än vad som gäller i andra, jämförbara länder. Medborgarna möter den offentliga sektorn i vitt skilda kapaciteter – som brukare på daghemmet, som kund på posten eller försäkringskassan eller som parter i en domstol. Den demokratiska styrningen har i ökad utsträckning skett genom regler, instruktioner och via hierarkiskt uppbyggda organisationer. Av olika skäl, bl. a. stordriftsfördelarna i produktionen av olika tjänster, slogs många kommuner ihop. Antalet förtroendevalda minskade därmed kraftigt, samtidigt som antalet tjänstemän och experter ökat. De tjänster som erbjuds medborgarna har också växt i kvalitet och komplexitet. Medborgarnas reella möjligheter att göra sin stämma hörd och utkräva ansvar varierar från situation till situation och från medborgare till medborgare, men är likafullt avgörande för den offentliga sektorns legitimitet. Kommittén bör därför ägna stor uppmärksamhet åt frågor kring makt och inflytande inom och över den offentliga sektorn. Kommittén bör särskilt uppmärksamma det arbete som bedrivs inom civildepartementets nyligen inrättade delegation för forskning om den offentliga sektorn.

Organisationerna

Det tredje området gäller organisationer och partier. Det svenska samhällets utveckling kännetecknas också av en, jämfört med andra länder, hög organisationsgrad. Demokratiskt uppbyggda folkrörelser spelade en avgörande roll i landets demokratisering. Tillsammans med de politiska partierna är sådana brett uppbyggda organisationer fortfarande demokratins bas. Svenska arbetstagare har ökat sin organisationsgrad också under senare år, i motsats till utvecklingen i många andra länder. En lång rad demokratiskt uppbyggda organisationer har successivt fått en central roll i det svenska samhället. Näringslivets olika sektorer och branscher, bl.a. industri, handel och jordbruk, är också väl organiserade och tillvaratar på olika sätt medlemsföretagens intressen. En rad forsknings- och utredningsinstitut, mer eller mindre förankrade i olika intresseorganisationer, spelar en viktig roll i många sammanhang, alltifrån renodlade ansträngningar att påverka beslutsfattare till spridandet av nya tankar om samhällets utveckling. Organisationerna representerar vidare sina medlemmar inom många beslutssammanhang. Hur organisationerna utövar detta inflytande, antingen det nu baseras på demokratiskt eller ekonomiskt mandat, och vilka möjligheter de enskilda medlemmarna har att påverka organisationernas handlande, är att stor betydelse för det svenska samhällets utveckling och självfallet ett viktigt område för kommittén. Denna bör också kunna ha nytta av de projekt som bl. a. Riksbankens Jubileumsfond initierat angående Riksdagen och intresseorganisationerna.

Opinionsbildning

Åsiktsspridning och åsiktsbildning, kunskapsutveckling och symbolbildning spelar en central roll för medborgarnas föreställningar om och förståelse av maktens roll i samhället och bidrar därmed till att forma framtiden. Olika kulturformer (konst, litteratur, film, teater, arkitektur etc.) spelar en viktig roll när det gäller att formulera föreställningar om makt och inflytande. På samma sätt spelar olika vetenskapers bilder och föreställningar om makt en stor roll för det moderna samhällets självförståelse. Vad media väljer att spegla, hur sociala skeenden, konflikter och spänningar reflekteras och tolkas av media bildar i sig en förutsättning för maktutövning. Inflytandet över och inom media, antingen de är gamla eller nya, och tillgången till medias uppmärksamhet blir viktig också i ett maktperspektiv. Kommittén bör beskriva opinionsbildningens roll för maktutövningen i dagens samhälle och analysera de ur maktfördelningssynpunkt viktigaste tendenserna.

3. Ökar medborgarnas möjligheter till insyn och kontroll?

Det moderna samhällets komplexitet speglas på många sätt i den utveckling som antytts ovan. Samhällsutvecklingen har gett dagens medborgare mångfalt vidgade resurser att forma sina liv. Samtidigt har den ökande komplexiteten vävt en allt finmaskigare väv av beroenden mellan de fyra samhällsområden som nämnts ovan. Samspelet mellan effektivitet och komplexitet, mellan den valfrihet som ökade ekonomiska resurser ger och de beroenden som skapandet av dessa resurser förutsätter, är något av det demokratiska samhällets existentiella dilemma.

Den tredje frågeställningen som kommittén skall analysera är hur denna utveckling påverkar det demokratiska inflytandet över olika maktresurser och olika former för maktutövning och därmed över samhällsutvecklingen.

Sammanvävning och koncentration av makt

Medborgarnas behov av olika varor och tjänster tillgodoses oftast i ett komplicerat samspel mellan företag, myndigheter och intresseorganisationer. I Sverige har det nära samarbetet mellan t. ex affärsverken och svenska företag både lett till avancerad teknisk utveckling och stora framgångar på exportmarknaderna. Kring t. ex. jordbrukspolitiken har det vuxit upp ett helt nätverk av institutioner – kreditinstitut, utredningsbyråer, myndigheter, forskningsorgan, ett universitet – som tillsammans med jordbruken, jordbrukets föreningsrörelser samt dessas företag bildar en för utomstående komplicerad väv. Energipolitiken har beskrivits på liknande sätt. Bland annat den norska maktutredningen pekade på att sådana komplex (s. k. järntrianglar) kan bli svårgenomträngliga också för de demokratiska organen. Inom vissa områden formas framtiden av en

mycket snäv krets av högt kvalificerade specialister, som kan ha ett nästan fullständigt kunskapsmonopol.

Samtidigt kan koncentrationen av makt och inflytande vara en förutsättning för förändringar, också de som sker för det allmänna bästa. Kommittén bör ta ställning till om sammanvävningen inom olika områden gått så långt att det demokratiska inflytandet kan anses hotat.

Den otydliga makten

Det välorganiserade industrisamhället ställer därför demokratin inför nya frågor. Svårigheterna att utkräva ansvar ökar när inflytandet över medborgarnas levnadsvillkor fördelas på många olika maktcentra. Om makten därigenom blir otydlig ökar risken för en känsla av maktlöshet, kanske t.o.m. vanmakt. Det värde som varit grundläggande för den svenska demokratins utveckling – att solidaritet medborgarna emellan är en nödvändig förutsättning för att ett modernt samhälle inte skall brytas sönder i inbördes strider mellan olika grupper – riskerar att undermineras om medborgarna inte förmår se samspelet mellan maktutövning och levnadsvillkor. Vissa samhällsforskare vill t. ex. se inflationen som delvis ett uttryck för att stora medborgargrupper känner vanmakt över möjligheterna att påverka sina levnadsvillkor. Kommittén bör ta ställning till vad samhällsforskningen kan säga om samhällsansvar och tydlighet i maktutövningen samt bedöma vart utvecklingen i Sverige kan vara på väg.

Nya sätt att utöva makt

I det utvecklade industrisamhället är möjligheterna att utöva makt annorlunda än i det äldre samhället. Makten samlas till dem som förstår den nya samhällsorganisationens villkor och de förändringsmöjligheter som nu gäller. Möjligheterna ökar för en liten grupp – ett särintresse – att blockera förändringar. Tillgången till kunskaper om sammanhang och information blir strategisk. Man kan skönja en ny strategi för maktutövning, där nya tankar om ledarskap, företagskultur, relationer mellan anställda och företagsledning är viktiga inslag också när det gäller att legitimera maktutövningen. Utformningen av tekniska system för produktion av varor och tjänster bildar på samma sätt ramar för människors handlingsalternativ och kan därmed också bli led i maktutövningen. Internationaliseringen inom produktionen och, inte minst, kapitalförsörjningen minskar handlingsutrymmet inom det enskilda landet och får därmed konsekvenser också för maktfördelning och -utövning. Kommittén bör beskriva olika nya sätt att utöva makt och analysera innebörden för demokratin.

Arbetsuppläggning

Kommittén bör ha en referensgrupp med utländska forskare. Denna bör mötas minst en gång per år.

Kommitténs arbete skall i huvudsak vara avslutat före halvårsskiftet 1990.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar mig

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst sex ledamöter med uppdrag att genomföra en utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige.

att utse en av ledamöterna att vara ordförande.

att besluta om sekreterare och annat biträde till kommittén.

att utse en referensgrupp med utländska forskare.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Statsrådsberedningen)

Forskningsprogrammets organisation

Uppdrag

Regeringen beslöt den 27 juni 1985 att tillkalla en kommitté med uppdrag att genomföra en utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige. Direktiven (dir. 1985:36) återges ovan i bilaga 1. Utredningen skiljer sig från vanliga kommittéer i flera avseenden. Maktutredningen har inte haft i uppdrag att lägga fram några konkreta förslag. Direktiven innebär ett rent forskningsuppdrag.

Ledningsgrupp

Med stöd av regeringens bemyndigande förordnades den 5 september 1985 fyra forskare som ansvariga för utredningsarbetet. Ledningsgruppen har haft följande sammansättning:

Docent Olof Petersson,
statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet (ordförande).
Professor Yvonne Hirdman,
historiska institutionen, Göteborgs universitet.
Docent Inga Persson,
nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.
Professor Johan P. Olsen,
Universitetet i Bergen och Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring, Bergen.

Ledningsgruppens medlemmar har under utredningen bibehållit sina ordinarie universitetstjänster. Gruppen har sammanträtt i genomsnitt en gång per månad.

Utredningens sekretariat har varit förlagt till statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Huvudsekreterare har varit fil. kand. Anders Westholm.

Finansiering

Maktutredningen har finansierats via det statliga kommittéanslaget. Regeringen fattade den 27 februari 1986 beslut om medel för utredningens verksamhet. Regeringen beslöt att en totalram om 33 miljoner kronor skall gälla för maktutredningens arbete t.o.m. budgetåret 1990/91. Totalramen

inkluderar eventuella kostnadsökningar. Budgetåret 1985/86 medgav regeringen att anslaget fick disponeras för tre ändamål: kostnader för maktutredningens ledningsgrupp, kostnader för den utländska referensgruppen samt kostnader för forskningsprojekt. Inom den angivna ramen har utredningen haft full självständighet att disponera anslagsmedlen. Utredningens närmare budget har fastställts av ledningsgruppen och har inte underställts regeringskansliet.

Anslaget har förvaltats av Uppsala universitet i samma former som för andra forskningsprojekt. I praktiken har anslagsmedel halvårsvis överförts från justitiedepartementets kommittéanslag till Uppsala universitets ekonomiavdelning. För forskningsprojekt vid annat universitet eller forskningsorgan har Uppsala universitet inte debiterat förvaltningsavgift.

Maktutredningens totalkostnad per budgetår:

1985/86	2,7 mkr
1986/87	6,0 mkr
1987/88	8,7 mkr
1988/89	5,5 mkr
1989/90	5,3 mkr (beräknat)

Referensgrupp

I direktiven anges att utredningens arbete skall följas av en referensgrupp med utländska forskare. På förslag av utredningen utnämnde regeringen följande personer som medlemmar av referensgruppen.

Professor Erik Allardt,
Finlands akademi, Helsingfors.
Forskningsledare Helga Maria Hernes,
Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
Professor James G. March,
Graduate School of Business, Stanford University.
Professor Dennis C. Mueller,
Department of Economics, University of Maryland.
Professor Helga Nowotny,
Institut für Wissenschaftstheorie und Wissenschaftsforschung der Universität Wien.
Professor Fritz W. Scharpf,
Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
Professor Theda Skocpol,
Department of Sociology, Harvard University.
Professor Sidney Verba,
Department of Government, Harvard University.

Som ledamöter av referensgruppen utsågs även professor Raymond Boudon, Université de Paris-Sorbonne, och professor Lester C. Thurow, M.I.T. Till följd av andra engagemang har de emellertid inte kunnat delta i gruppens arbete. Helga Maria Hernes har, på grund av andra arbetsuppgifter, inte deltagit i referensgruppens arbete under tiden 1987-1988.

Referensgruppen med utländska forskare har haft fyra sammanträden, den 5-6 juni 1986 i Uppsala, den 14-16 september 1987 i Hässelby, den 11-14 september 1988 i Friibergh och den 6-8 december 1989 i Stockholm.

Referensgruppen har kunnat följa utredningens arbete eftersom viktigare arbetsplaner och rapporter översatts till engelska. Flertalet av dessa dokument har publicerats i utredningens engelska rapportserie.

Sammanträdena med referensgruppen har haft formen av akademiska seminarier. Diskussionerna har främst gällt principiella problem och forskningsprogrammets allmänna uppläggning. Referensgruppen har inte minst kunnat bidra till att sätta in utredningens forskningsprojekt i ett jämförande perspektiv och att förmedla impulser från den internationella forskningsfronten.

Forskningsprojekt

De delundersökningar som ligger till grund för maktutredningens slutsatser har genomförts dels av ledningsgruppens ledamöter, dels av fristående forskare eller forskargrupper. Ledningsgruppen har självständigt beslutat om vilka forskningsprojekt som skulle genomföras. De forskningsprojekt som initierats är sådana som ledningsgruppen ansett vara särskilt angelägna att få till stånd. Det finns emellertid flera för utredningen centrala ämnen som inte blivit föremål för separata forskningsprojekt. För det första har en del problemområden tagits upp till studium inom utredningens ledningsgrupp. För det andra har hänsyn tagits till den omfattande samhällsforskning som antingen förelegat i form av färdiga redogörelser eller som varit föremål för redan pågående forskningsprojekt. Som några få bland många exempel kan nämnas forskning om riksdagens roll (Riksbankens jubileumsfond), byråkratiseringsprocessen (historiska institutionen vid Uppsala universitet) samt kommunal organisation och demokrati (flera institutioner). Det har också förekommit att praktiska skäl, såsom brist på forskningspersonal, förhindrat att vissa undersökningar kommit till stånd.

I de fall ett fristående forskningsprojekt helt eller delvis finansierats av maktutredningen har ett avtal upprättats mellan utredningen och den projektansvarige. Avtalet reglerar bl.a. projektets ämne, tidsgräns, budget, förvaltningsvillkor, upphovsrätt och arkivering. Avtalet innebär att projektet självständigt svarar för forskningsarbetet. Ansvaret för de redovisade resultaten ligger hos den projektansvarige, inte hos utredningens ledningsgrupp. Utredningen är fri att utnyttja resultaten för sina allmänna slutsatser.

Maktutredningens externa forskningsprojekt:
Makten över företagen (Rolf Eidem och Rolf Skog).
Makten över marknaderna (Yves Bourdet).
Makt och internationalisering (Göte Hansson och Lars-Göran Stenelo).
Teknikens makt (Svante Beckman).
Makt och arbetsskador (Klas Åmark).
Offentlig förvaltning (Donald Söderlind).
Makt och organisation (Nils Brunsson).
Kvinnorna och välfärdsstaten (Gerd Lindgren och Anita Dahlberg).
Opinionsbildning (Kent Asp).
Medborgarundersökning (Helga Maria Hernes).
Makt i det flerkulturella samhället (Aleksandra Ålund).
Industrisamhälle i omvandling (Rune Åberg).
Arbetets maktförhållanden (Edmund Dahlström).
Förhandlingsteori (Hans Carlsson).
Landsorganisationen (Andrew Martin).
Journalistik (Jan Ekecrantz och Tom Olsson).

Efter Helga Maria Hernes övergång till annan verksamhet kom medborgarundersökningen att fullföljas av Olof Petersson, Anders Westholm och Göran Blomberg.

Forskningsprojektet "Riksdagen och de organiserade intressena" hade påbörjats redan före maktutredningens tillsättande och finansieras av Riksbankens jubileumsfond som en fristående studie. Eftersom dess syfte innefattat vissa problem av central betydelse för makt och demokrati i Sverige inledde utredningen, i enlighet med de rekommendationer som givits i direktiven, ett samarbete med projektet i stället för att påbörja en egen undersökning inom samma område.

Utredningen (I 1985:04) rörande ägar- och inflytandefrågor i svenskt näringsliv har givit ett viktigt underlag för analysen av makt- och inflytandefrågor inom näringslivet. Maktutredningen har dels anknutit till ägarutredningens undersökningar, dels utfört egna, fördjupade studier.

Egna undersökningar

Flera av utredningens delundersökningar har genomförts av medlemmarna i utredningens ledningsgrupp. Även i dessa fall har det rört sig om självständiga forskningsprojekt där ansvaret åvilat den enskilde forskaren och inte utredningen som helhet.

Inom ramen för dessa projekt har ett antal större datainsamlingar genomförts:

Medborgarundersökningen. Intervjuundersökning hösten 1987 med ett riksrepresentativt urval av svenskar i åldrarna 16-80 år.

Regeringskansliets kontakter. Enkätundersökning maj-juni 1988 med politiker och tjänstemän i regeringskansliet.

Svenska ledare. Enkätundersökning 1989 med centrala beslutsfattare inom politik, statsförvaltning, näringsliv, organisationer, massmedia, kultur, undervisning och forskning.

Näringslivets nätverk. Insamling av uppgifter om ägare och styrelsemedlemmar i svenska storföretag.

Svenska journalister och informatörer. Enkätundersökning hösten 1989 med ett urval journalister och informationsansvariga.

Fältarbetet i de fyra intervju- och enkätundersökningarna har genomförts av statistiska centralbyrån.

I ett fall har en undersökning inte kunnat komma till stånd som avsett. I januari 1988 tog utredningens ordförande kontakt med statssekreteraren i statsrådsberedningen Kjell Larsson. Som ett led i undersökningen av regeringskansliet önskade utredningen under en viss period följa statssekreterarens arbete. Begäran avslogs den 29 mars 1988. Planerna att söka genomföra motsvarande fältundersökningar inom andra institutioner övergavs därefter.

Rapportering

Resultaten från utredningens delundersökningar publiceras i allmänhet i form av böcker. Utredningen har träffat avtal med Carlsson Bokförlag om utgivningen av utredningens bokserie. Några böcker utges på engelska av andra bokförlag. En förteckning över utgivna böcker återfinns i bilaga 3.

Förutom huvudrapporten, bokserien och övriga böcker har utredningen även utgivit ett större antal rapporter. Dessa omfattar företrädesvis uppsatser, promemorior, utkast och teknisk dokumentation.

För att informera om det pågående utredningsarbetet utgav utredningen 1986 och 1987 arbetsrapporter. Häri redogjordes för utredningens direktiv, uppläggning, dittills offentliggjorda publikationer samt pågående delundersökningar. Samtidigt med denna huvudrapport utges en katalog över utredningens publikationer.

Publicerade skrifter

Böcker

Maktutredningens bokserie har utgivits av Carlsson Bokförlag, Stockholm.

Olof Petersson, red.
Maktbegreppet.
1987, 345 s., ISBN 91-7798-110-3.
Innehåll:
Olof Petersson: Introduktion
John Gaventa: Makt och deltagande
Edmund Dahlström: Maktanalysers kontextuella och ideologiska förankring
Walter Korpi: Maktens isberg under ytan
Svante Beckman: Sorterad makt
Philippe Daudi: Maktens diskurs – om begreppets genealogi och maktutredningens möjligheter
Yvonne Hirdman: Makt och kön
Jan-Erik Lane & Hans Stenlund: Vågmästarens makt
Richard Swedberg: Ekonomisk makt
Stig Strömholm: Makt och rätt – från den juridiska sidan rågången
Bo Lindensjö: Den politiska maktens gränser
Jörgen Westerståhl: Några kritiska punkter

Olof Petersson
Metaforernas makt.
1987, 204 s., ISBN 91-7798-115-4.

Barbara Czarniawska-Joerges
Att handla med ord. Om organisatoriskt prat, organisatorisk styrning och företagsledningskonsultering.
1988, 136 s., ISBN 91-7798-218-5.

Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg
Medborgarnas makt.
1989, 390 s., ISBN 91-7798-224-X.

Yvonne Hirdman, red.
Maktens former.
1989, 272 s., ISBN 91-7798-254-1.
Innehåll:

Astri Kleppe: Om maktens former
Madeleine von Heland: Makt, ordmakt och maktord
Johan Asplund: Syndabocksmekanismen
Gunnar Olsson: Mödom mod och morske män
Tinne Vammen: Maktens fragment
Sven-Eric Liedman: Ämbetsmännen och makten
Suzanne Osten: Makten på en teater
Birgitta Holm: Bilden i mörkrets hjärta

Olof Petersson
Maktens nätverk. En undersökning av regeringskansliets kontakter.
1989, 196 s., ISBN 91-7798-259-2.

Olof Petersson
Makt i det öppna samhället.
1989, 178 s., ISBN 91-7798-302-5.

Yvonne Hirdman
Att lägga livet till rätta. Studier i svensk folkhemspolitik.
1989, 248 s., ISBN 91-7798-276-2.

Bengt Jacobsson
Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik.
1989, 155 s., ISBN 91-7798-290-8.

Olof Petersson & Ingrid Carlberg
Makten över tanken. En bok om det svenska massmediesamhället.
1990, 247 s., ISBN 91-7798-352-1.

Bill Sund & Klas Åmark
Makt och arbetsskador under 1900-talet.
1990, 120 s., ISBN 91-7798-348-3.

Nils Brunsson & Johan P. Olsen, red.
Makten att reformera.
1990, 287 s., ISBN 91-7798-358-0.
Innehåll:
Nils Brunsson & Johan P. Olsen: Kan organisationsformer väljas?
Nils Brunsson: Reformer som rutin
Johan P. Olsen: Moderniseringsprogrammen i institutionellt perspektiv
Anders Forssell: Sparbankerna och moderniseringens nödvändighet
Nils Brunsson: Individualitet och rationalitet som reforminnehåll
Karin Fernler: Att skapa marknadsorientering. Principen, verkligheterna och de medlande föreställningarna
Marit Wærness: Treårsbudgetering som rationalisering
Nils Brunsson & Hans Winberg: Att genomföra reformer
Björn Rombach: Framgång till priset av styrning. Reformen Aktivt landsting
Barbara Czarniawska-Joerges: Kommunerna i reformernas sagoland

Olov Olsson: Redovisningsreformer som lärande
Nils Brunsson & Johan P. Olsen: Reformer och makt

Svante Beckman, red.
Teknokrati, arbete, makt.
1990, 296 s., ISBN 91-7798-344-0.
Innehåll:
Svante Beckman: Teknik, makt och vanmakt
Inga Brandell: Teknikdeterminism och arbetarautonomi
Anders L. Johansson: Teknikoptimismen i den svenska modellen
Torsten Björkman: Datayrkets maktutveckling
Anita Nyberg: Hushållsteknik – mödrars möda och mäns makt
Arne Kaijser: Ledningen och makten
Wilhelm Agrell: Makt och vanmakt inför den militära tekniken
Björn Söderfeldt: Den sjuka makten
Rolf Torstendahl: Ingenjörernas makt
Lars Ingelstam: Makt och omakt i systemsamhället
Jonas Anshelm & Ulf Sandström: Teknokrati – teknikernas makt eller teknikens?

Svante Beckman, red.
Miljö, media, makt.
1990, 264 s., ISBN 91-7798-346-7.
Innehåll:
Emin Tengström: Bilsamhället. Bilens makt och makten över bilismen
Anders Gullberg: Bilen som första stadsmakt
Thomas Hillmo & Ulrik Lohm: Naturens ombudsmän
Staffan Westerlund: Makten och miljön
Bengt-Arne Vedin: Ny mediateknik – nygammal makt?
Harry Schein: Makten över televisionen
Jan Freese: Makt och ADB
Thomas Söderqvist: Informationssamhället och makten

Rune Åberg m.fl.
Industrisamhälle i omvandling. Människor, arbete och socialt liv i en svensk industristad från femtiotal till åttiotal.
1990, 469 s., ISBN 91-7798-366-1.
Innehåll:
Kjell Jonsson: Småstaden och nationen. Katrineholm mellan femtiotal och åttiotal.
Ulf Drugge & Mats Johansson: Katrineholm – en stad som andra?
Michael Tåhlin & Rune Åberg: Teoretiska perspektiv på social förändring
Göran Cigéhn & Rune Åberg: Undersökningens datamaterial och analysmetoder
Ingeborg Moqvist: Familjen – beständig och föränderlig
Mats Johansson: Arbetsförhållanden och solidaritet
Marek Perlinski: Livet utanför fabriksgrinden och kontorsdörren
Göran Cigéhn: Klassmedvetande och klassidentifiering
Rune Åberg: Värderingsförändringar och samhällsutveckling
Michael Tåhlin: Levnadsbanor och deras förändring – mobilitet och stabilitet i klasstrukturen

Ulf Drugge: Lokala makteliter förr och nu
Rune Åberg: Människan i ett föränderligt industrisamhälle

Planeras utkomma senare:

Johan P. Olsen
Demokrati på svenska.

Rolf Eidem & Rolf Skog, red.
Makten över företagen.

Göte Hansson & Lars-Göran Stenelo, red.
Makt och internationalisering.

Yvonne Hirdman
Den andra kompromissen. Om förhållandet mellan kvinnor och välfärdsstat.

Yvonne Hirdman, red.
Kontrakt i kris. Från ojämlik till ojämställd.

Gerd Lindgren
Doktorer, systrar och flickor. En studie av maktens genusansikte.

Anders Westholm m.fl.
Näringslivets nätverk.

Anders Westholm
Den svenska makteliten.

Andra böcker publicerade i anslutning till maktutredningens forskningsprojekt:

James G. March & Johan P. Olsen
Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics.
The Free Press, New York 1989, 227 s., ISBN 0-02-920115-2.

Nils Brunsson
The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations.
John Wiley & Sons, Chichester 1989, 242 s., ISBN 0-471-92074-6.

Inga Persson, red.
Generating Equality in the Welfare State. The Swedish Experience.
Universitetsforlaget, Oslo 1990.

Yves Bourdet, red.
Market Power and Consumer Welfare in an Open Economy
Routledge, London 1990.

Alexandra Ålund & Carl-Ulrik Schierup
The Sanctioned Public. Essays on Swedish Multiculturalism.

Andra skrifter

Distribueras av Allmänna Förlaget, 106 47 Stockholm.

Arbetsrapport 1986. 79 s.

Arbetsrapport 1987. 131 s.
Innehåll:
Maktutredningen, arbetets uppläggning.
Pågående delundersökningar.
Adresser.
Direktiv.

Olof Petersson & Jonas Fredén
Statens symboler.
1987, 129 s.

Gabriele Winai Ström, red.
Konfliktlösning i det flerkulturella samhället.
Rapport från ett forskningsseminarium anordnat av maktutredningen, institutionen för freds- och konfliktforskning vid Uppsala universitet samt delegationen för invandrarforskning DEIFO. 1988, 306 s.

Ingrid Carlberg
Svenska företag som politiska påtryckare.
1989, 74 s.

Edmund Dahlström
Arbetslivets maktförhållanden. En skiss av politik och forskning om arbetslivets demokratisering och välfärd.
1989, 184 s.

Marit Wærness
Sentral styring – institusjonell respons. En studie av svenske forvaltningsmyndigheters reaksjoner på et forsøk med treårsbudsjettering.
1989, 189 s.

Göran Blomberg, Olof Petersson & Anders Westholm
Medborgarundersökningen. Råtabeller.
1989, 173 s.

Jan Ekecrantz & Tom Olsson
Mellan makt och marknad. En studie av nyhetsjournalistiken.
1990, 113 s.

Progress Report 1986.
76 s. Engelsk version av *Arbetsrapport 1986.*

Progress Report 1987.
133 s. Engelsk version av *Arbetsrapport 1987.*

Barbara Czarniawska-Joerges
To Coin a Phrase. On Organizational Talk, Organizational Control and Management Consulting.
1988, 149 s. Engelsk version av *Att handla med ord.*

Barbara Czarniawska-Joerges
In the Eyes of the Innocent. Students on Organizational Power.
1990, 116 s.

Rapporter

Maktutredningens rapportserie består av uppsatser, promemorior, utkast och teknisk dokumentation. Dessa rapporter har framställts i begränsad upplaga och är alla slut. Samtliga rapporter finns emellertid tillgängliga vid de större forskningsbiblioteken.

Rapporter på svenska

1. Olof Petersson: "Svensk förvaltningspolitik i ett maktperspektiv." November 1985.
2. Olof Petersson & Yvonne Hirdman: Två föredrag om maktutredningen. December 1985.
3. Inger Österdahl: "Makt och rätt. En rättssociologisk forskningsöversikt." December 1985.

4. Kent Asp: "Opinionsbildningsmakten. Ett förslag till forskningsprogram." Januari 1986.
5. Yvonne Hirdman: "Om makt." Mars 1986.
6. Johan P. Olsen: "Det politiske demokrati i 90-årene. Foran en ny offentlig revolusjon." Mars 1986.
7. Britta Lövgren: "Kvinnors livssituation. En inventering av myndigheters och organisationers kartläggningar." Maj 1986.
8. Olof Petersson: "Några teman." September 1986.
9. Jan-Erik Lane & Hans Stenlund: "Begreppet makt." Oktober 1986.
10. Svante Beckman: "Teknik och makt." Januari 1987.
11. Rune Åberg m.fl.: "Social förändring ur lokalsamhällets perspektiv." Februari 1987.
12. Kent Asp: "Massmediernas makt över publiken." Februari 1987.
13. Olof Petersson: "Opinionsbildning." April 1987.
14. Olof Petersson: "Demokrati – ideal och verklighet." April 1987.
15. Sven Öhman: "Opinion, språkligt sett." April 1987.
16. Bengt Jacobsson: "Politik som reaktion. Några tankar om konsten att säga nej." Juni 1987.
17. Bengt Jacobsson: "Riksdagen säger nej! Ett exempel på 'politik som reaktion'." Juni 1987.
18. Stig Strömholm: "Makt och rätt. En principdiskussion i nuläget." Augusti 1987.
19. Ove Källtorp: "Den svårgripbara makten. En granskning av undersökningsplaner och teoretiska bidrag till maktutredningen." September 1987.
20. Inga Persson-Tanimura: "Välfärdsstaten och individens förmögenhetstillgångar." November 1987.
21. Ingalill Eriksson: "Brukaransvar på dagcentraler. En fråga om makt." Januari 1988.
22. Monika Djerf: "Massmedier och politiskt deltagande. En studie av participationsforskningens syn på massmedier." April 1988.
23. Yvonne Hirdman: "Genussystemet. Teoretiska funderingar kring kvinnors sociala underordning." Juni 1988.
24. Monika Djerf: "Massmedier och beslutsfattare. En litteraturstudie." April 1989.
25. Johan P. Olsen: "Institusjonsutforming og demokrati." Augusti 1989.
26. Bill Sund: "Arbetsskadornas maktprocess." September 1989.
27. Kent Asp: "Den tredje statsmaktens synliga och osynliga ansikte." Oktober 1989.
28. Eva Lindström: "Marknadsmakt och konsumentvälfärd. Tekopolitiken: mot en liberalisering." December 1989.
29. Lena Marcusson & Olof Petersson: "Orienteringspunkter i den grå zonen. Kriterier för offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet." December 1989.

30. Peter Seipel: "Datorn som rättskälla. En diskussion om makt, rätt, information och ADB." Januari 1990.
31. Elisabeth Sundin: "Makten, tekniken och småföretagen." April 1990.
32. Ola Tunander: "Maktens geopolitiska bestämning." April 1990.
33. Reinhold Castensson: "Makten att förorena miljön. En idéskiss." April 1990.
34. Stefan Lindström: "Då vandra de skola emellan is och eld. Att studera ett energipolitiskt beslut." Maj 1990.

Rapporter på engelska

1. Instructions given by the Government of Sweden. June 1985.
2. James G. March & Johan P. Olsen: "Popular Sovereignty and the Search for Appropriate Institutions." September 1986.
3. Olof Petersson: "An Outline of the Final Report." November 1986.
4. Barbara Czarniawska-Joerges: "Power as a Contextual Concept." February 1986.
5. Bo Rothstein: "Corporatism and Reformism. The Social Democratic Institutionalization of Class Conflict." April 1987.
6. Barbara Czarniawska-Joerges: "The Wonderland of Public Administration Reforms." June 1987.
7. Olof Petersson: "Democracy – Ideal and Reality." December 1987.
8. Anders Westholm: "Positional Elites. Some Proposals for a Study Design." December 1987.
9. Yvonne Hirdman: "The Swedish Welfare State and the Gender System. A Theoretical and Empirical Sketch." December 1987.
10. Inga Persson-Tanimura: "On Social Organization." December 1987.
11. Inga Persson-Tanimura: "The Power of Business and Power over Business." December 1987.
12. Aleksandra Ålund: "The Swedish 'Vertical Mosaic'. European Migrants and the Echo from America." December 1987.
13. Carl-Ulrik Schierup: "Political Ideologies, Migration Research and the New Ethnic Minorities." January 1988.
14. Johan P. Olsen: "Towards a New Public-Sector Revolution?" January 1988.
15. Helga Maria Hernes: "The Dimensions of Citizenship in the Advanced Welfare State." January 1988.
16. Gerd Lindgren: "Women in the Welfare State. Gender and Organization. Theoretical Points of Departure." January 1988.
17. Barbara Czarniawska-Joerges & Bengt Jacobsson: "Budget in a Cold Climate." February 1988.
18. Bo Rothstein: "State and Capital in Sweden. The Importance of Corporatist Arrangements." March 1988.
19. Johan P. Olsen: "The Modernization of Public Administration in the Nordic Countries." March 1988.

20. Yves Bourdet: "Market Power and Consumer Welfare." April 1988.
21. Carl-Ulrik Schierup: "Immigrants and the Nordic Welfare States." November 1988.
22. Inga Persson-Tanimura: "Economic Equality for Swedish Women. Current Situation and Trends." September 1988.
23. Inga Persson-Tanimura: "The Welfare State and Individual Assets." September 1988.
24. Bo Rothstein: "Social Classes and Political Institutions. The Roots of Swedish Corporatism." October 1988.
25. Aleksandra Ålund: "The Power of Definitions. Immigrant Women and Problem-Centered Ideologies." October 1988.
26. Yves Bourdet: "Policy Toward Market Power and Restrictive Practices in Sweden. April 1989.
27. Nils-Olov Stålhammar: "Collusion and Concentration in Swedish Manufacturing Industry." April 1989.
28. Nils-Olov Stålhammar: "Concentration, Prices and Profitability in Swedish Manufacturing Industry." April 1989.
29. Edmund Dahlström: "Power Relations at the Workplace." May 1989.
30. Bo Rothstein: "Marxism and Institutional Analysis. Working Class Strength and Welfare State Development." May 1989.
31. Örjan Sölvell: "Market Power and Consumer Welfare in the White Goods Industry." Augusti 1989.
32. Ewa Rabinowicz: "Market Power and Consumer Welfare. Agricultural Policy: Old Wine in New Bottles." October 1989.
33. Bengt Jönsson: "Market Power and Consumer Welfare. The Swedish Pharmaceutical Market." October 1989.
34. Lennart Hjalmarsson: "Market Power and Consumer Welfare. Competition Policy and Economic Efficiency: Efficiency Trade-Offs in Industrial Policy." October 1989.
35. Siri Pettersen Strandenes: "Market Power and Consumer Welfare. Economic Regulation of Domestic Air Transport in Sweden." December 1989.
36. Yves Bourdet: "Market Power and Consumer Welfare. Competition and Prices in the Swedish Passenger Car Market." December 1989.
37. Barbara Czarniawska-Joerges & Bernward Joerges: "Organizational Change as Materialization of Ideas." January 1990.
38. Nils Asbjørnsen: "Public Attitudes towards Corporatism in Sweden." January 1990.
39. Eva Lindström: "Market Power and Consumer Welfare. Textile and Clothing Market: Towards a Liberalization." January 1990.
40. Yvonne Hirdman: "Theoretical Reflections on the Social Subordination of Women". February 1990.
41. Douglas A. Hibbs: "Wage Compression under Solidarity Bargaining in Sweden". May 1990.

42. Ann-Charlotte Ståhlberg: "Generating Equality in the Welfare State. Lifecycle Income Redistribution of the Public Sector: Inter- and Intragenerational Effects." May 1990.
43. Anders Westholm: "Power and Ownership. A Theoretical Model." May 1990.

Medverkande

Agrell, Wilhelm, forskningspolitiska institutet, Lunds universitet. Boken Teknokrati, arbete, makt.

Ahlgren, Johan, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Projektet Svenska ledare.

Allardt, Erik, Finlands Akademi, Helsingfors. Ledamot av referensgruppen.

Anshelm, Jonas, Tema Teknik och social förändring, Linköpings universitet. Boken Teknokrati, arbete, makt.

Asbjørnsen, Nils, Institutt for samfunnsforskning, Oslo. Projektet Medborgarundersökningen. Engelsk rapport 38.

Asp, Kent, statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Projektledare Opinionsbildningsmakten. Rapporterna 4, 12 och 27.

Asplund, Johan, sociologiska institutionen, Lunds universitet. Boken Maktens former.

Beckman, Petter, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Projektet Svenska ledare.

Beckman, Svante, Tema Teknik och social förändring, Linköpings universitet. Projektledare Teknik och makt. Böckerna Maktbegreppet, Teknokrati, arbete, makt och Miljö, media, makt. Rapport 10.

Bergström, Clas, nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan, Stockholm. Boken Makten över företagen.

Björklund, Anders, institutet för social forskning, Stockholms universitet. Boken Generating Equality in the Welfare State.

Björkman, Torsten, arbetsvetenskapliga institutionen, Tekniska högskolan, Stockholm. Boken Teknokrati, arbete, makt.

Blomberg, Göran, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Boken Medborgarnas makt. Rapporten Medborgarundersökningen: råtabeller.

Bourdet, Yves, nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet. Projektledare Makten över marknaderna. Boken Market Power and Consumer Welfare in an Open Economy. Engelska rapporterna 20, 26 och 36.

Brandell, Inga, arbetsgruppen för studier av utvecklingsstrategier, Uppsala universitet. Boken Teknokrati, arbete, makt.

Brunsson, Nils, Handelshögskolan EFI, Stockholm. Projektledare Makt och organisation. Böckerna Makten att reformera och The Organization of Hypocrisy.

Carlberg, Ingrid, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Boken Makten över tanken. Rapporten Svenska företag som politiska påtryckare.

Carlbom Härd, Anna. Bitr. sekreterare 1988-.

Carlsson, Hans, nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet. Projektledare Förhandlingsteori.

Castensson, Reinhold, Tema Vatten i natur och samhälle, Linköpings universitet. Rapport 33.

Cigéhn, Göran, sociologiska institutionen, Umeå universitet. Boken Industrisamhälle i omvandling.

Czarniawska-Joerges, Barbara, Handelshögskolan EFI, Stockholm. Böckerna Att handla med ord och Makten att reformera. Rapporterna To Coin A Phrase och In the Eyes of the Innocent. Engelska rapporterna 4, 6, 17 och 37.

Dahlberg, Anita, institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet. Projektledare Kvinnorna och välfärdsstaten.

Dahlström, Edmund, sociologiska institutionen, Göteborgs universitet. Projektledare Medbestämmande. Boken Maktbegreppet. Rapporten Arbetslivets maktförhållanden. Engelsk rapport 29.

Daudi, Philippe, företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet. Boken Maktbegreppet.

Djerf, Monika, statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Rapporterna 22 och 24.

Drugge, Ulf, sociologiska institutionen, Umeå universitet. Boken Industrisamhälle i omvandling.

Eidem, Rolf, Arbetslivscentrum, Stockholm. Projektledare Makten över företagen. Boken Makten över företagen.

Ekberg, Jan, högskolan i Växjö. Boken Generating Equality in the Welfare State.

Ekecrantz, Jan, institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Stockholms universitet. Projektledare Journalistik. Rapporten Mellan makt och marknad.

Eriksson, Ingalill, högskolan i Sundsvall. Rapport 21.

Eriksson, Robert, institutet för social forskning, Stockholms universitet. Boken Generating Equality in the Welfare State.

Fernler, Karin, Handelshögskolan EFI, Stockholm. Boken Makten att reformera.

Forssell, Anders, Handelshögskolan EFI, Stockholm. Boken Makten att reformera.

Freese, Jan, Industriförbundet. Boken Miljö, media, makt.

Gaventa, John, Highlander Center, New Market, Tennessee. Boken Maktbegreppet.

Glete, Jan, historiska institutionen, Stockholms universitet. Boken Makten över företagen.

Gullberg, Anders, Nordiska institutet för samhällsplanering, Stockholm. Boken Miljö, media, makt.

Gustafsson, Björn, nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet. Boken Generating Equality in the Welfare State.

Gustafsson, Bo, ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala universitet. Boken Makten över företagen.

Hansson, Göte, nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet. Projektledare Makt och internationalisering. Boken Makt och internationalisering.

von Heland, Madeleine, konstvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Boken Maktens former.

Hernes, Helga Maria, Institutt for samfunnsforskning, Oslo. Ledamot av referensgruppen. Projektledare Medborgarundersökningen. Engelsk rapport 15.

Hibbs, Douglas, Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning, Stockholm. Boken Generating Equality in the Welfare State. Rapport 41.

Hillmo, Thomas, Tema Vatten i natur och samhälle, Linköpings universitet. Boken Miljö, media, makt.

Hirdman, Yvonne, historiska institutionen, Göteborgs universitet. Medlem av ledningsgruppen. Böckerna Maktbegreppet, Maktens former och Att lägga livet till rätta. Rapporterna 2, 5 och 23. Engelska rapporterna 9 och 40.

Hjalmarsson, Lennart, nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet. Engelsk rapport 34. Boken Market Power and Consumer Welfare in an Open Economy.

Holm, Birgitta, litteraturvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Boken Maktens former.

Härd, Sverker, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Projektet Svenska ledare.

Ingelstam, Lars, Tema Teknik och social förändring, Linköpings universitet. Boken Teknokrati, arbete, makt.

Jacobsson, Bengt, Handelshögskolan EFI, Stockholm. Boken Konsten att reagera. Rapporterna 16 och 17. Engelsk rapport 17.

Jerneck, Magnus, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Boken Makt och internationalisering.

Joerges, Bernward, Wissenschaftszentrum, Berlin. Engelsk rapport 37.

Johansson, Anders L., Tema Teknik och social förändring, Linköpings universitet. Boken Teknokrati, arbete, makt.

Johansson, Mats, sociologiska institutionen, Umeå universitet. Boken Industrisamhälle i omvandling.

Jonsson, Kjell, institutionen för idéhistoria, Umeå universitet. Boken Industrisamhälle i omvandling.

Jönsson, Bengt, Tema Hälso- och sjukvården i samhället, Linköpings universitet. Engelsk rapport 33. Boken Market Power and Consumer Welfare in an Open Economy.

Jönsson, Christer, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Boken Makt och internationalisering.

Kaijser, Arne, Tema Teknik och social förändring, Linköpings universitet. Boken Teknokrati, arbete, makt.

Karyd, Arne, nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet. Boken Generating Equality in the Welfare State.

Kleppe, Astri. Boken Maktens former.

Korpi, Walter, institutet för social forskning, Stockholms universitet. Boken Maktbegreppet.

Källtorp, Ove, statens institut för byggnadsforskning, Gävle. Rapport 19.

Lane, Jan-Erik, statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Boken Maktbegreppet. Rapport 9.

Liedman, Sven-Eric, institutionen för idé- och lärdomshistoria, Göteborgs universitet. Boken Maktens former.

Lindensjö, Bo, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Boken Maktbegreppet.

Lindgren, Gerd, sociologiska institutionen, Umeå universitet. Projektledare Kvinnorna och välfärdsstaten. Engelsk rapport 16.

Lindström, Eva, expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Rapport 28. Engelsk rapport 39. Boken Market Power and Consumer Welfare in an Open Economy.

Lindström, Stefan, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Rapport 34.

Lohm, Ulrik, Tema Vatten i natur och samhälle, Linköpings universitet. Boken Miljö, media, makt.

Lundgren, Anders, SAAB Scania, Södertälje. Boken Makten över företagen.

Lundgren, Kurt, Arbetslivscentrum, Stockholm. Boken Makten över företagen.

Lövgren, Britta, historiska institutionen, Stockholms universitet. Rapport 7.

March, James G., Graduate School of Business, Stanford University. Ledamot av referensgruppen. Boken Rediscovering Institutions. Engelsk rapport 2.

Marcusson, Lena, juridiska institutionen, Uppsala universitet. Rapport 29.

Martin, Andrew, Center for European Studies, Harvard University. Projektledare Landsorganisationen.

Moqvist, Ingeborg, pedagogiska institutionen, Umeå universitet. Boken Industrisamhälle i omvandling.

Mueller, Dennis C., Department of Economics, University of Maryland. Ledamot av referensgruppen.

Nilsson, Anders, ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet. Boken Generating Equality in the Welfare State.

Nowotny, Helga, Institut für Wissenschaftstheorie und Wissenschaftsforschung der Universität Wien. Ledamot av referensgruppen.

Nyberg, Anita, Tema Teknik och social förändring, Linköpings universitet. Boken Teknokrati, arbete, makt.

Olsen, Johan P., Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring, universitetet i Bergen. Medlem av ledningsgruppen. Böckerna Makten att reformera, Demokrati på svenska och Rediscovering Institutions. Rapporterna 6 och 25. Engelska rapporterna 2, 14 och 19.

Olson, Olov, Norges Handelshøyskole, Bergen. Boken Makten att reformera.

Olsson, Gunnar, Nordiska institutet för samhällsplanering, Stockholm. Boken Maktens former.

Olsson, Tom, institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Stockholms universitet. Projektledare Journalistik. Rapporten Mellan makt och marknad.

Osten, Suzanne, Stockholms stadsteater. Boken Maktens former.

Paabo, Katrin. Bitr. sekreterare 1986-1989.

Perlinski, Marek, sociologiska institutionen, Umeå universitet. Boken Industrisamhälle i omvandling.

Persson, Inga, nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet. Medlem av ledningsgruppen. Boken Generating Equality in the Welfare State. Rapport 20. Engelska rapporterna 10, 11, 22 och 23.

Petersson, Lennart, nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet. Boken Makt och internationalisering.

Petersson, Olof, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Medlem av ledningsgruppen. Böckerna Maktbegreppet, Metaforernas makt, Medborgarnas makt, Maktens nätverk, Makt i det öppna samhället och Makten över tanken. Rapporterna Statens symboler och Medborgarundersökningen: råtabeller. Rapporterna 1, 2, 8, 13, 14 och 29. Engelska rapporterna 3, 7 och 40.

Pettersen Strandenes, Siri, Norges Handelshøyskole, Bergen. Engelsk rapport 35. Boken Market Power and Consumer Welfare in an Open Economy.

Pålsson, Anne-Marie, nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet. Boken Generating Equality in the Welfare State.

Rabinowicz, Ewa, Lantbruksuniversitetet, Ultuna. Engelsk rapport 32. Boken Market Power and Consumer Welfare in an Open Economy.

Rombach, Björn, Handelshögskolan EFI, Stockholm. Boken Makten att reformera.

Rothstein, Bo, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Engelska rapporterna 5, 18, 24 och 30.

Rydqvist, Kristian, Handelshögskolan, Stockholm. Boken Makten över företagen.

Sandström, Ulf, Tema Teknik och social förändring, Linköpings universitet. Boken Teknokrati, arbete, makt.

Scharpf, Fritz G., Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Köln. Ledamot av referensgruppen.

Schein, Harry, tidigare ordförande i Sverige Radios styrelse. Boken Miljö, media, makt.

Schierup, Carl-Ulrik, sociologiska institutionen, Umeå universitet. Projektledare Makten i det flerkulturella samhället. Engelska rapporterna 13 och 21.

Seipel, Peter, institutionen för allmän rättslära och rättsinformatik, Stockholms universitet. Rapport 30.

Skocpol, Theda, Department of Sociology, Harvard University. Ledamot av referensgruppen.

Skog, Rolf, ägarutredningen. Projektledare Makten över företagen. Boken Makten över företagen.

Stenelo, Lars-Göran, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Projektledare Makt och internationalisering. Boken Makt och internationalisering.

Stenlund, Hans, statistiska institutionen, Umeå universitet. Boken Maktbegreppet. Rapport 9.

Strömholm, Stig, juridiska institutionen, Uppsala universitet. Boken Maktbegreppet. Rapport 18.

Ståhlberg, Ann-Charlotte, institutet för social forskning, Stockholms universitet. Boken Generating Equality in the Welfare State. Rapport 42.

Stålhammar, Nils-Olov, nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet. Engelska rapporterna 27 och 28. Boken Market Power and Consumer Welfare in an Open Economy.

Sund, Bill, historiska institutionen, Stockholms universitet. Boken Makt och arbetsskador under 1900-talet. Rapport 26.

Sundelius, Bengt, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Boken Makt och internationalisering.

Sundin, Elisabeth, Tema teknik och social förändring, Linköpings universitet. Rapport 31.

Swedberg, Richard, sociologiska institutionen, Stockholms universitet. Boken Maktbegreppet.

Söderfeldt, Björn, avdelningen för socialmedicin, Örebro läns landsting. Boken Teknokrati, arbete, makt.

Söderlind, Donald, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Projektledare Den offentliga förvaltningen.

Söderqvist, Thomas, Roskilde universitet. Boken Miljö, media, makt.

Södersten, Bo, nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet. Boken Generating Equality in the Welfare State.

Sölvell, Örjan, Institutet för internationellt företagande, Handelshögskolan, Stockholm. Engelsk rapport 31. Boken Market Power and Consumer Welfare in an Open Economy.

Tengström, Emin, centrum för tvärvetenskapliga studier av människans villkor, Göteborgs universitet. Boken Miljö, media, makt.

Torstendahl, Rolf, historiska institutionen, Uppsala universitet. Boken Teknokrati, arbete, makt.

Tunander, Ola, International Peace Research Institute, Oslo. Rapport 32.

Tåhlin, Michael, sociologiska institutionen, Stockholms universitet. Boken Industrisamhälle i omvandling.

Uusitalo, Hannu, Handelshögskolan, Helsingfors. Boken Generating Equality in the Welfare State.

Vammen, Tinne, Nordiskt center for kvinnoforskning, Köpenhamns universitet. Boken Maktens former.

Vedin, Bengt-Arne, Tekniska högskolan, Stockholm. Boken Miljö, media, makt.

Verba, Sidney, Department of Government, Harvard University. Ledamot av referensgruppen.

Victorin, Anders, juridiska fakulteten, Stockholms universitet. Boken Makten över företagen.

Vogel, Joachim, statistiska centralbyrån, Stockholm. Boken Generating Equality in the Welfare State.

Wallér, Fanny. Bitr. sekreterare 1985-1986.

Westerlund, Staffan, juridiska institutionen, Uppsala universitet. Boken Miljö, media, makt.

Westerståhl, Jörgen, statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Boken Maktbegreppet.

Westholm, Anders, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Huvudsekreterare. Projektledare Svenska ledare. Boken Medborgarnas makt. Rapporten Medborgarundersökningen: råtabeller. Engelska rapporterna 8 och 43.

Wiles, Peter, London School of Economics. Boken Makten över företagen.

Winai-Ström, Gabriele, institutionen för freds- och konfliktforskning, Uppsala universitet. Rapporten Konfliktlösning i det flerkulturella samhället.

Winberg, Hans, Handelshögskolan EFI, Stockholm. Boken Makten att reformera.

Wærness, Marit, Senter for Vitenskapsteori, universitetet i Bergen. Boken Makten att reformera. Rapporten Sentral styring - institusjonell respons.

Åberg, Rune, sociologiska institutionen, Umeå universitet. Projektledare Social förändring ur lokalsamhällets perspektiv. Boken Industrisamhälle i omvandling. Rapport 11.

Ålund, Aleksandra, sociologiska institutionen, Umeå universitet. Projektledare Makten i det flerkulturella samhället. Engelska rapporterna 12 och 25.

Åmark, Klas, historiska institutionen, Stockholms universitet. Projektledare Makt och arbetsskador. Boken Makt och arbetsskador under 1900-talet.

Åström, Gertrud, Stockholms universitet. Projektet Kvinnorna och välfärdsstaten.

Öhman, Sven, institutionen för lingvistik, Uppsala universitet. Rapport 15.

Österdahl, Inger, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Rapport 3.

Sakregister

Registret innehåller endast huvuduppslagsord. Hänvisningarna till de publicerade skrifterna är i följande ordning: (a) denna huvudrapport: kapitel resp. avsnitt, (b) böcker, (c) övriga skrifter, (d) svenska rapporter och (e) engelska rapporter.

Administrativ kompetens. 6.4, 7.3.2. Medborgarnas makt s 63-66, 334-380.
Administrativa reformer. 7.5.4. Makten att reformera.
Aktieägande. 4.
Aktiv harmonisering. 10.2.7.
Alienation. Människan i industrisamhället s 81-85.
Andrarki. 9.3.2.
Anomi. Människan i industrisamhället s 73-85.
Andra kompromissen. 1.3, 3.2, 11.1.2.
Ansvar. Maktbegreppet s 17-18. Metaforernas makt s 150-156.
Arbetsliv. 1.6.3, 7.3.4, 7.3.5. Medborgarnas makt s 35-79. Makt och arbetsskador under 1900-talet. Teknokrati, arbete, makt. Människan i industrisamhället. Arbetets maktförhållanden. Rapport 7. Engelsk rapport 16, 29.
Arbetslöshetsförsäkring. Engelsk rapport 24, 30.
Arbetsmiljö. 1.6.3, 7.3.5. Makt och arbetsskador under 1900-talet. Människan i industrisamhället s 173-208. Rapport 26.
Asbestsjukdom. Makt och arbetsskador under 1900-talet.
Asea Brown Boveri. Konsten att reagera s 72-79.
Auktoritet. Maktbegreppet s 17-18. Metaforernas makt s 125-131.
Autonom röstmakt. 4.5.4.
Autonomi. 1.1.3. Maktbegreppet s 20-21. Metaforernas makt s 134-156. Makt i det öppna samhället s 81-178. Makten över tanken s 8-10. Demokrati på svenska s 29, 80, 136.
Barn. 7.3.1, 7.3.4. Medborgarnas makt s 35-79. Människan i industrisamhället s 121-162.
Befolkningsfrågan. Att lägga livet till rätta s 128-175.
Belastningsskador. 7.3.5. Makt och arbetsskador under 1900-talet.
Beslutsmakt. Maktbegreppet s 209-237.
Besvärsinstitutet. 7.3.2. Medborgarnas makt s 61-66.
Bilindustri. 8.7.2. Miljö, media, makt s 24-27. Engelsk rapport 36.
Bilism. 10.1.1. Miljö, media, makt s 11-78.

Boende. 7.3.1, 7.3.4, 7.4.1. Medborgarnas makt s 35-79. Att lägga livet till rätta s 176-239. Människan i industrisamhället s 155-162.
Bofors. 2.2.4. Svenska företag som politiska påtryckare s 58-74.
Branschråd. Konsten att reagera s 58-59.
Brukarmedverkan. 7.2.4. Rapport 21.
Budgetering. Maktens nätverk s 54-58. Makten att reformera s 143-170. Sentral styring - institusjonell respons. Engelsk rapport 17.
Byråkrati. 7, 10.3.2. Makt i det öppna samhället s 21-26. Demokrati på svenska s 73, 79, 107.
Centralisering. 1.3, 4.6.3, 10.1, 11.1.2.
Contestable markets. 8.4.
Cykliska nätverk. 4.6.2.
Dagcentraler. Rapport 21.
Dagspress. 2.3.1. Makten över tanken 47-59.
Datorer. 10.1. Teknokrati, arbete, makt s 96-125. Miljö, media, makt s 199-236.
Debattsidor. 2.3.4. Makten över tanken s 176-187.
Decentralisering. 5.3.3, 7.2.4. Makt i det öppna samhället. Teknokrati, arbete, makt s 114-115.
Definitionsmakt. 2.1. Makten över tanken s 13-15. Engelsk rapport 25.
Deltagande. 6.4. Medborgarnas makt s 81-129. Makten över tanken s 223-226. Demokrati på svenska 17, 72-73, 86, 99, 113, 127. Rapport 22.
Deltagardemokrati. Metaforernas makt s 140-156. Medborgarnas makt s 81-129.
Demokrati. 1.1, 11.4. Metaforernas makt s 133-156. Medborgarnas makt s 81-129. Makt i det öppna samhället. Demokrati på svenska. Rapport 6, 14. Engelsk rapport 7.
Demonstrationer. 6.4. Medborgarnas makt s 94-129, 334-380.
Direktinvesteringskommittén. Konsten att reagera s 53-54.
Dubbla brottet. 9.1.
DUP-aktiviteter. 8.4.
EG. 10.2.7.
Ekonomisk makt. 4, 8, 11.2.2. Maktbegreppet s 238-258.
Eliter. 9.
Endimensionell maktanalys. Maktbegreppet s 29-32.
Energi. 10.1. Teknokrati, arbete, makt s 151-182. Svenska företag som politiska påtryckare s 34-58.
Etiketter. 2.2.2. Att handla med ord s 14-20.
Etniska minoriteter. Konfliktlösning i det flerkulturella samhället.
Exit. 1.2.1, 8.1, 11.4.1. Makt i det öppna samhället s 122-142.
Fackföreningar. 5.2, 6.3, 9. Medborgarnas makt s 102-129. Maktens nätverk s 112-136. Teknokrati, arbete, makt s 59-92. Engelsk rapport 5, 24, 30, 38.

Familj. 1.6.2, 3, 7.3.1. Medborgarnas makt s 297-324. Att lägga livet till rätta. Människan i industrisamhället s 115-162.
Fientliga uppköp. 4.4.5.
Flygtrafik. 8.7.3. Engelsk rapport 35.
Folkhemmet. 2.1.2. Att lägga livet till rätta. Makten över tanken s 211-212. Människan i industrisamhället s 43-55. Demokrati på svenska s 101, 145.
Folkrörelser. 5.1. Medborgarnas makt s 106-129. Maktens nätverk s 112-136. Människan i industrisamhället s 226-253. Demokrati på svenska.
Frihet. 1.1, 11.4. Metaforernas makt s 133-156. Medborgarnas makt s 81-129. Makt i det öppna samhället. Demokrati på svenska. Rapport 6, 14. Engelsk rapport 7.
Fritid. 1.6.1. Medborgarnas makt s 241-247. Människan i industrisamhället s 209-253.
Funktionalism. Att lägga livet till rätta s 101-127.
Funktionell organisering. Maktens nätverk s 19-20, 190-196.
Fusioner. Makten att reformera s 76-85.
Föregripande reaktioner. Maktbegreppet s 109.
Föreningsliv. 1.6.1, 5.1. Medborgarnas makt s 102-129. Människan i industrisamhället s 226-253.
Företag. 4, 8. Maktbegreppet s 232-237. Konsten att reagera. Makten över tanken s 159-176. Svenska företag som politiska påtryckare.
Företagsförvärvslagen. Konsten att reagera s 48-52.
Företagsledning. 2.2.2, 4.7.1. Att handla med ord. Makten att reformera. Arbetets maktförhållanden.
Förhandlingar. 1.3, 2.3.3, 5.2.1, 10.3, 11.1.2. Makten över tanken s 193-203. Demokrati på svenska s 107-108, 148.
Förhandlingsekonomi. 8.3.
Förmedlande skikt. Makten över tanken s 157.
Förmögenhet. 4.1, 7.4.1. Rapport 20. Engelsk rapport 23.
Försvar. 9. Teknokrati, arbete, makt s 185-202.
Försäkringskassan. Rapport 26.
Förtroendeuppdrag. 5.1.1. Medborgarnas makt 92-129. Makten över tanken s 116-119.
Förvaltningskorporatism. 7.2.3.
Förvaltningspolitik. 7.5.4. Makten att reformera. Statens symboler. Rapport 1. Engelsk rapport 6, 14, 17, 19.
Förväntningspolitik. 2.2.1. Makten över tanken s 16-20.
Generationer. 6.4.1, 9.3. Medborgarnas makt s 154-210, 340-380.
Genussystem. 3. Maktbegreppet s 196-204. Rapport 23. Engelsk rapport 9, 40.
Graningeverken. Konsten att reagera s 102-104.
Gränsorganisationer. 7.1.4.
Handel. 8.

Handlingsmakt. Maktbegreppet s 59, 83-92.
Harmonisering. 10.2.7.
Hegemoni. Makten över tanken s 24-28.
Heraldik. Statens symboler.
Heteronom röstmakt. 4.5.4.
Hierarki. 7.2.1. Makt i det öppna samhället.
Historisk kompromiss. 1.3, 11.1.2. Demokrati på svenska s 106-109.
Horisontella relationer. Makt i det öppna samhället s 49-65.
Hushåll. 3, 7.3.1. Att lägga livet till rätta. Teknokrati, arbete, makt s 129-146.
Hypostasering. Metaforernas makt s 15-18.
Icke-beslut. 1.2.1. Maktbegreppet s 8, 37-38. Teknokrati, arbete, makt s 209-210.
Idealtyp. Metaforernas makt s 26-33.
Importkontoret för u-landsprodukter. Sentral styring - institusjonell respons s 88-97.
Individcentrerat demokratiideal. 1.1.2. Demokrati på svenska.
Indo-europeiska språk. Maktens former s 31-66.
Industridepartementet. Konsten att reagera s 44-140.
Informationssamhälle. Miljö, media, makt s 239-258.
Informationsteknologi. Miljö, media, makt s 151-198.
Informatörer. 2.2.4. Maktens nätverk s 148-156. Makten över tanken.
Ingenjörer. Teknokrati, arbete, makt s 224-230, 270-290.
Inkomster. 7.4.1, 8.1. Medborgarnas makt s 194-210.
Institutioner. 1.2.2, 11.4.2. Metaforernas makt s 53-95. Medborgarnas makt s 211-230. Makt i det öppna samhället. Konsten att reagera. Makten att reformera. Demokrati på svenska. Rapport 25. Engelsk rapport 2, 24, 30, 37.
Insändare. Medborgarnas makt s 94-129.
Internationalisering. 8.5, 10. Maktens nätverk s 157-166. Makten över tanken s 75-76. Demokrati på svenska s 43, 98, 103, 129.
Invandrare. 2.1.1, 11.2.6. Medborgarnas makt s 198-210. Människan i industrisamhället. Konfliktlösning i det flerkulturella samhället. Rapport 7. Engelsk rapport 12, 13, 21, 25.
Jordbruk. 8.7.3. Engelsk rapport 32.
Journalister. 2.3.2. Makten över tanken. Mellan makt och marknad. Rapport 24.
Jämlikhet. 3, 6.4.2, 7.4.1, 8.1. Medborgarnas makt s 18-25, 362-380.
Jämställdhet. 3.4.4, 7.4.2. Rapport 7.
Järntrianglar. 5.3.2, 8.6. Maktens nätverk s 20-30.
Kabel-TV. 2.3.1. Makten över tanken s 70-72.
Kapitalvaror. 8.1. Medborgarnas makt s 37-66.
Kapitalägande. 4.
Kammarkollegiet. Makten att reformera s 157-160. Sentral styring - institusjonell respons. s 46-61.

Katrineholm. 1.6. Människan i industrisamhället.
Klasser. 1.6.4, 6, 9.3, 11.2.3. Maktbegreppet s 68-78. Medborgarnas makt s 164-210. Människan i industrisamhället. Engelsk rapport 5, 24.
Klassmedvetande. 1.6.4. Människan i industrisamhället s 255-309.
Kommerskollegium. Sentral styring - institusjonell respons s 62-74.
Kommittéväsendet. 5.3.3. Maktens nätverk s 87-95.
Kommundelsnämnder. Makten att reformera s 216-231. Engelsk rapport 6.
Kommuner. 7. Makten att reformera s 216-231. Människan i industrisamhället. Demokrati på svenska s 51, 100, 103. Rapport 1, 22. Engelsk rapport 6.
Komplexitet. 4.6.5.
Koncentration. 4.6.2, 8.7.1.
Koncentrationsutredningen. 4.3, 8.3.
Konkurrens. 8. Rapport 28. Engelsk rapport 20, 26-28, 31-36, 39.
Konstitutionalism. Metaforernas makt s 113-116. Demokrati på svenska s 71, 82.
Konsulter. 2.2.2. Att handla med ord. Svenska företag som politiska påtryckare.
Konsumenter. 8. Medborgarnas makt s 35-79. Att lägga livet till rätta s 197-215. Rapport 28. Engelsk rapport 20.
Kontakter. 6.4. Medborgarnas makt s 98-129.
Kontrollmakt. 2.4.1. Metaforernas makt s 150-156.
Kontrollägarskiften. 4.4.4.
Kooperation. 9. Medborgarnas makt s 107-129. Maktens nätverk s 112-136.
Kooptering. Konsten att reagera s 108-111.
Koordination. 4.6.4.
Korporatism. 1.3, 5.3, 7.2.3, 11.1.2. Maktbegreppet s 297-315. Demokrati på svenska s 80-81, 107. Engelsk rapport 5, 18, 24, 38.
Korsvist ägande. 4.
Kritisk rationalism. Makt i det öppna samhället s 74-178.
Kulturinstitutioner. 9.
Kunskapsklyftor. 11.2.4. Medborgarnas makt s 353-380. Makten över tanken s 205-228.
Kvinnor. 3, 6, 7.4, 9.3.2, 11.2.1. Maktbegreppet s 188-204. Medborgarnas makt s 145-210. Makt i det öppna samhället s 161-165. Att lägga livet till rätta. Människan i industrisamhället. Rapport 2, 7, 23. Engelsk rapport 9, 16, 22, 25, 40.
Kyrkan. 9.
Könsrollsbegreppet. 3.1.1.
Lagbundenhet. Metaforernas makt s 18-37.
Landsting. 7. Makten att reformera s 193-215.
Legitimitet. Metaforernas makt s 125-131. Medborgarnas makt s 261-296. Demokrati på svenska s 85, 87, 109, 124.

Lilla demokratin. Medborgarnas makt s 84-129.
Lingvistiska artefakter. Att handla med ord s 13-36.
Lobbying. 2.2.4, 5.3.3, 10.3.1. Svenska företag som politiska påtryckare. Engelsk rapport 20.
Logotyper. 2.2.3. Statens symboler.
Lokaliseringssamråd. Konsten att reagera s 54-58.
Läkemedelsindustri. 8.7.2. Engelsk rapport 33.
Länsförvaltning. 9.
Maktbegreppet. 1.2. Maktbegreppet. Metaforernas makt s 117-125. Maktens former. Makt i det öppna samhället s 27-47. Makt och arbetsskador under 1900-talet. Rapport 5, 8, 9, 19. Engelsk rapport 4.
Maktelit. 9. Människan i industrisamhället s 381-405. Engelsk rapport 8.
Maktindex. 4.5.3. Maktbegreppet s 207-237. Rapport 9. Engelsk rapport 43.
Maktresurser. 1.2.2, 11.2. Maktbegreppet s 92-114. Medborgarnas makt. Demokrati på svenska s 50-59. Makt och arbetsskador under 1900-talet.
Maktstruktur. 11.3.
Maktutredningen. 1.7, bilaga 2. Arbetsrapport 1986, 1987. Rapport 8. Engelsk rapport 1, 3.
Manifestationer. 6.4. Medborgarnas makt s 98-129.
Marknadsdomstolen. 8.7.4. Engelsk rapport 26.
Marknad. 4, 8.
Marknadsmakt. 8. Rapport 28. Engelsk rapport 20, 26-28, 31-36, 39.
Maskinmodell. 2.1.2. Makt i det öppna samhället.
Massmedia. 2.3, 9. Medborgarnas makt s 102-129. Maktens nätverk s 148-156. Makten över tanken. Miljö, media, makt s 151-198. Mellan makt och marknad. Rapport 4, 12, 13, 22, 24, 27. Engelsk rapport 37.
Massmediedeltagande. Makten över tanken s 224-226.
Massmedielogik. Makten över tanken s 94-105.
Medbestämmande. Arbetets maktförhållanden. Engelsk rapport 29.
Medborgarinflytande. 6, 7.3.4, 8.1, 10.2.3. Medborgarnas makt.
Medborgarskap. 1.2.2, 4.2, 6, 7.3. Medborgarnas makt. Makten över tanken s 205-228. Demokrati på svenska s 39-42. Engelsk rapport 15.
Medborgarundersökningen. Medborgarnas makt s 29-33. Makten över tanken s 207-228. Medborgarundersökningen: råtabeller.
Mellanstatliga organisationer. 10.3.1.
Metaforer. 2.1.2. Metaforernas makt. Att handla med ord s 20-27. Maktens former.
Metodologisk individualism. Metaforernas makt s 29-33, 70-74.
Miljö. 10.1. Miljö, media, makt.
Mimetiskt begär. Maktens former s 68-112.
Misstroende. 6.4. Medborgarnas makt s 271-296.
Mobiliseringsgrad. 5.1.1. Medborgarnas makt s 111-116.
Moderniseringsprogram. 7.5.4. Makten att reformera s 44-66.

Monopol. 8.4. Rapport 28. Engelsk rapport 20, 26-28, 31-36, 39.
Multinationella företag. 8.7.2. Konsten att reagera s 53-54.
Myndigheter. 7, 9. Maktens nätverk s 67-86. Makten att reformera. Statens symboler.
Myndighetsutövning. 7.3.2. Medborgarnas makt s 61-66. Rapport 29.
Naturrätt. Maktbegreppet s 260-293. Metaforernas makt s 136-140. Rapport 18.
Naturvård. Miljö, media, makt s 86-119.
NO, Näringsfrihetsombudsmannen. 8.7.4. Engelsk rapport 26.
Näringslivet. 4, 8, 9. Maktens nätverk s 137-147. Konsten att reagera. Engelsk rapport 11, 18.
Näringspolitik. Konsten att reagera.
Närradio. Makten över tanken s 66-70.
Nätverk. 4, 5.3.2, 10.3. Medborgarnas makt s 230-240. Maktens nätverk.
Offentlighetsprincipen. Makten över tanken s 145-157.
Offentlig sektor. 7. Metaforernas makt s 86-95. Att handla med ord s 59-102. Maktens former s 191-220. Makten att reformera. Demokrati på svenska s 98-100, 129, 137. Statens symboler. Rapport 1, 6, 29.
Offentliganställda. 7.1.2.
Oligopol. 8.4.
Opinionsbildare. 2.1. Makten över tanken s 23-34.
Opinionsbildning. 2. Medborgarnas makt s 102-129. Makt i det öppna samhället s 39-47. Makten över tanken. Mellan makt och marknad. Demokrati på svenska s 48-53. Rapport 4, 12, 13, 15, 22, 24, 27. Engelsk rapport 37.
Ordmarknader. 2.2.2. Att handla med ord s 41-62.
Orfeusmyten. Maktens former s 243-272.
Organisationer. 5, 8.6, 9, 11.2.7. Medborgarnas makt s 102-129, 211-230, 281-286. Maktens nätverk s 112-136. Makten över tanken s 116-119. Demokrati på svenska s 98-115.
Organisationsgrad. 5.
Organisationskonsulter. 2.2.2. Att handla med ord.
Ostyrbarhet. Maktbegreppet s 294-315.
Parlamentarism. 6.1, 7.5.1.
Partidiplomati. 10.3.2.
Partisystemet. 6.3.
Partsborgarskap. Medborgarnas makt s 14-16.
Passiv harmonisering. 10.2.7.
Patienter. 7.3.4. Medborgarnas makt s 35-79. Teknokrati, arbete, makt s 211-212.
Planering. 7. Makt i det öppna samhället s 11-47. Att lägga livet till rätta s 92-239.
Pluralism. 9. Metaforernas makt s 173-183. Makt i det öppna samhället.

Politiska partier. 6, 9, 10.3.2. Medborgarnas makt s 98-129, 247-259. Maktens nätverk s 106-111. Makten över tanken s 50-51, 119-126. Demokrati på svenska s 77. 100-101, 114.
Politiskt självförtroende. 6.4. Medborgarnas makt s 286-390.
Postindustriella samhället. Människan i industrisamhället s 85-101.
Postmaterialism. Människan i industrisamhället s 326-336.
Privatisering. 7.1.4.
Pro-aktiv styrning. 7.5.3. Konsten att reagera.
Produktdifferentiering. 8.4, 8.7.2.
Professioner. 1.3, 7.2.2, 11.1.2. Teknokrati, arbete, makt s 224-230.
Protester. 6.4. Medborgarnas makt s 98-129.
Påverkan. 2.2. Maktbegreppet s 10-13. Medborgarnas makt. Makten över tanken s 160-191. Svenska företag som politiska påtryckare.
Reaktiva mekanismer. 7.5.3. Konsten att reagera.
Redovisning. Makten att reformera s 232-252.
Reformer. 7.5.4. Engelsk rapport 6, 19.
Regeringskansliet. 5.3.1, 7.5.3, 8.6, 9. Maktens nätverk. Konsten att reagera.
Regioner. 6.3, 9.3, 11.2.5. Medborgarnas makt s 195-198. Konsten att reagera.
Regleringar. 7.1.3, 8.
Regulativa principer. Metaforernas makt s 106-113. Engelsk rapport 10.
Rekrytering. 9.3.
Relationsbegrepp. Maktbegreppet s 9-10.
Resurser. 1.2.2, 11.2. Maktbegreppet s 92-114. Medborgarnas makt. Demokrati på svenska s 50-59. Makt och arbetsskador under 1900-talet.
Representativ demokrati. 6. Metaforernas makt s 140-156, Makt i det öppna samhället s 35 ff. Demokrati på svenska s 72.
Riksdagen. 7.5.2, 9, 10.3.2. Maktens nätverk s 96-111. Konsten att reagera s 25-43. Rapport 17.
Rättigheter. 7.3. Metaforernas makt s 88-95. Medborgarnas makt s 86-129. Makten över tanken s 76-81. Demokrati på svenska s 24, 31, 39, 58, 146.
Rätt. 7.3. Maktbegreppet s 260-293. Rapport 3, 18.
Rättssäkerhet. 7.3. Medborgarnas makt s 271-281. Miljö, media, makt s 123-147.
Rättsväsendet. 9.
Röstmakt. 4.5. Maktbegreppet s 207-237. Engelsk rapport 43.
Röstning. 6.4. Medborgarnas makt s 98-129.
Saltsjöbadsavtalet. 1.3. Teknokrati, arbete, makt s 71-92.
Samförståndskultur. 1.3, 9.5, 11.1.2.
Samhällscentrerat demokratiideal. 1.1.2. Demokrati på svenska.
Samhällsutveckling. 1.4-1.6, 11.1. Medborgarnas makt s 325-380. Människan i industrisamhället. Demokrati på svenska.

Satelliter. 2.3.1. Makten över tanken s 70-72.
SCA, Svenska Cellulosa AB. Konsten att reagera s 79-85.
Sektoriell organisering. Maktens nätverk s 20-30, 190-196.
Sexualutredningen. Att lägga livet till rätta s 121, 131-158.
SJ, statens järnvägar. Makten att reformera s 171-192.
Sjukvård. 7.3.4. Medborgarnas makt s 35-79. Teknokrati, arbete, makt s 206-219.
Skola. 7.3.4. Medborgarnas makt s 35-79.
Slutet samhälle. Makt i det öppna samhället s 77-80.
Slutägare. 4.5.4.
Social förändring. 1.4-1.6, 11.1. Medborgarnas makt s 325-380. Människan i industrisamhället.
Socialingenjörer. 7.3.1. Att lägga livet till rätta.
Social rörlighet. Människan i industrisamhället s 337-380.
Solidarisk lönepolitik. 7.4.1.
Sparbanker. Makten att reformera s 71-85.
SPK, Statens pris- och konkurrensverk. 8.7.4. Engelsk rapport 26.
Språkets makt. 2. Att handla med ord. Maktens former.
SSAB, Svenskt Stål AB. Konsten att reagera s 67-72.
Statens industriverk. Konsten att reagera s 126-127.
Statistiska centralbyrån. Sentral styring - institusjonell respons s 75-87.
Statsbegreppet. Metaforernas makt 39-51. Maktens former s 191-220. Demokrati på svenska 34-38.
Statsföretag AB. Konsten att reagera s 123-140.
Stora demokratin. Medborgarnas makt s 84-129.
Storföretag. 4.
Svenska modellen. 1.3, 11.1.2. Teknokrati, arbete, makt s 59-92. Demokrati på svenska s 99. Engelsk rapport 5, 21.
Sveriges Radio. 2.3.1. Makten över tanken s 60-66. Miljö, media, makt s 182-198.
Symboler. 2.1.3, 2.2.3. Maktens former.
Syndabocksmekanismen. Maktens former s 68-112.
Särkoppling. Konsten att reagera s 113-119.
Teater. Metaforernas makt s 157-163. Maktens former s 223-242.
Teknik. 10.1. Makten över tanken s 136-143. Teknokrati, arbete, makt. Rapport 10.
Tekoindustri. 8.7.3. Rapport 28.
Territoriell organisering. Maktens nätverk s 30-32, 190-196.
Textilindustri. 8.7.3. Engelsk rapport 39.
Transnationell lobbying. 10.3.1.
Tredimensionell maktanalys. Maktbegreppet s 34-36. Makten över tanken s 10-34.
Treårsbudgetering. Makten att reformera s 143-170. Sentral styring - institusjonell respons.

Tröghet. 6.3, 7.5.4, 8.7.3, 10.3, 11.4.1. Makten att reformera. Demokrati på svenska.
Tullverket. Makten att reformera s 154-157. Sentral styring - institusjonell respons s 32-45.
Tvådimensionell maktanalys. Maktbegreppet s 32-34. Makten över tanken s 10-12.
Tystnadsspiral. Makten över tanken s 214-221.
Universalism. 1.3, 11.1.2.
Utbildning. 6.4.3, 7.4.1. Medborgarnas makt s 190-210, 351-380.
Utopier. 7.3.1. Att lägga livet till rätta.
Uttolkare. Makten över tanken s 105-108.
Valdeltagande. 6.4. Medborgarnas makt s 89-129.
Valsystem. 6.1, 9.3.
Valutareglering. 10.2.6.
Vanmakt. 6.5, 7.4, 11.4.1. Medborgarnas makt s 48-79. Maktbegreppet s 42-47, 141-146. Makt i det öppna samhället s 167-178. Rapport 5.
Vertikala relationer. Makt i det öppna samhället s 49-65.
Vetenskap. 9. Maktens former. Att lägga livet till rätta.
Vitvaruindustri. 8.7.2. Engelsk rapport 31.
Voice. 1.2.1, 8.1, 11.4.1. Makt i det öppna samhället s 122-142.
Yrkessegregering. 7.4.2.
Yttrandefrihet. 2.4. Makten över tanken s 76-81.
Åldersskillnader. 6.4.1, 9.3. Medborgarnas makt s 154-210, 340-380.
Äganderätt. 4.2.
Ägarmakt. 4. Engelsk rapport 11.
Ägarutredningen. 4.4.
Äldreomsorg. Rapport 21.
Ämbetsmän. 7.2.1. Maktens former s 191-220.
Öppet samhälle. Makt i det öppna samhället s 77-80.
Överklaganden. 7.3.2. Medborgarnas makt s 61-66.

KUNGL. BIBL.
1990-07-25
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
39. Konstnärens villkor. U.
40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
44. Demokrati och makt i Sverige. SB.

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]
Demokrati och makt i Sverige. [44]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport . [19]
Tobakslag. [29]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]
Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]

KUNGL. BIBL.
1990-07-25
STOCKHOLM