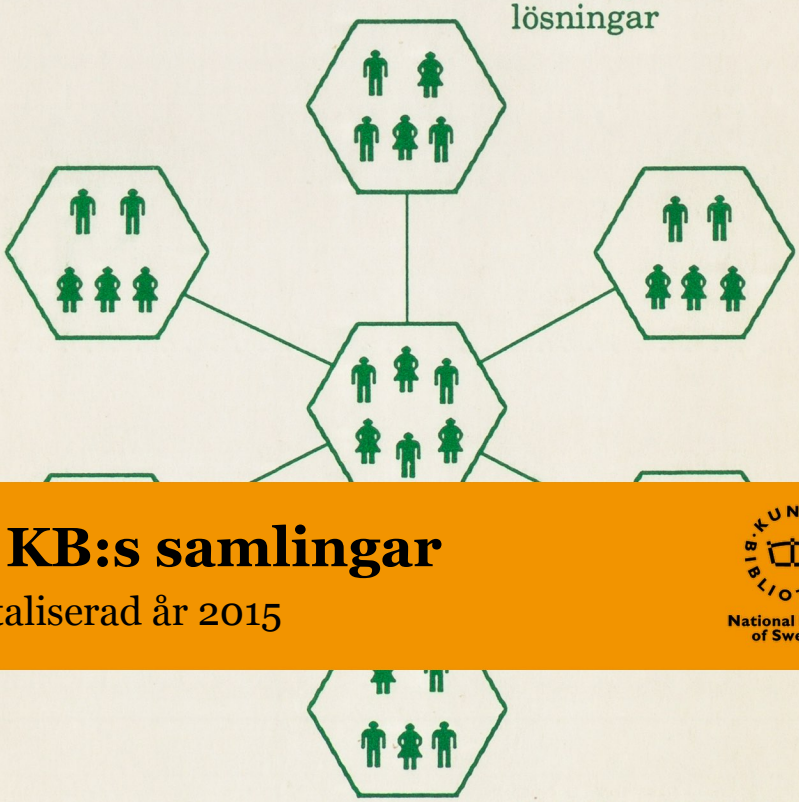
Ref kBO

VISST GÅR DET AN!

DEL 1

Tankar och förslag
om kooperativa
lösningar



Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1991:24

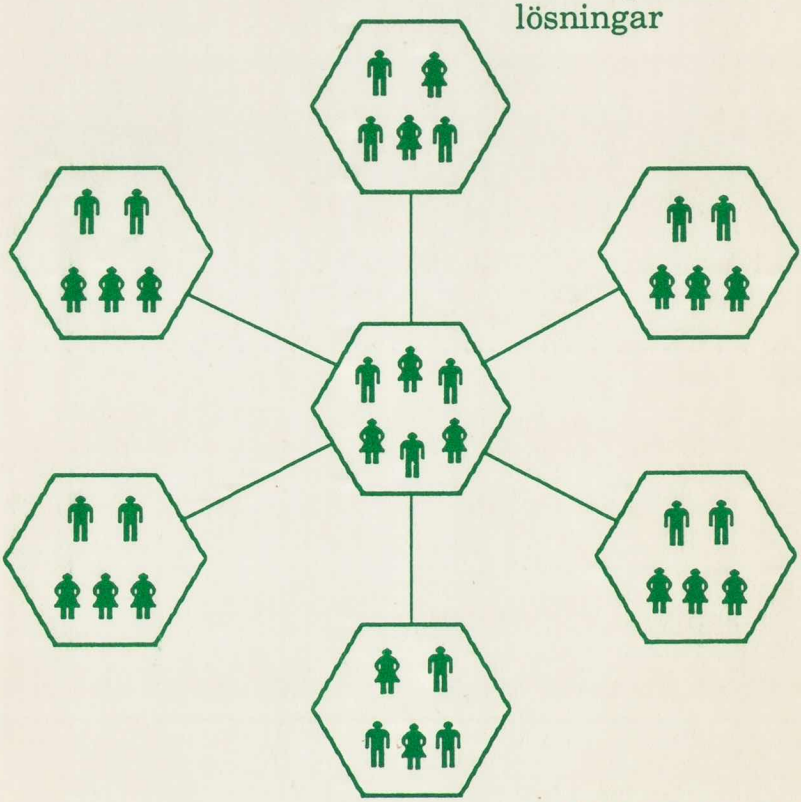
BETÄNKANDE AV
NYKOOP-FÖRETAGSUTREDNINGEN

Ref kBO

VISST GÅR DET AN!

DEL 1

Tankar och förslag
om kooperativa
lösningar



SOU 1991:24

BETÄNKANDE AV
NYKOOP-FÖRETAGSUTREDNINGEN

Statens offentliga utredningar
1991:24
Civildepartementet

Visst går det an!

Del 1

Tankar och förslag om kooperativa lösningar

Betänkande av nykoop-företagsutredningen
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1991

ISBN 91-38-10752-X
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och biträdande chefen för civildepartementet

Genom beslut den 19 april 1990 bemyndigade regeringen chefen för civildepartementet, Bengt K.Å. Johansson, att låta tillkalla en särskild utredare för att analysera den kooperativa företagsformens utvecklingsmöjligheter på olika områden och studera hinder och problem som försvårar kooperativ verksamhet.

Med stöd av regeringens bemyndigande förordnade statsrådet Margot Wallström samma dag riksdagsledamoten Inga-Britt Johansson som särskild utredare.

Som experter åt utredningen förordnades fr.o.m. den 17 maj 1990 departementssekreteraren Kent Ivarsson, projektledaren Maud Olofsson, kommunalrådet Kerstin Wallin och stadssekreteraren Gunnar Westerling. Fr.o.m den 2 juli 1990 förordnades förste sekreteraren Dag Boman som expert åt utredningen och fr.o.m den 24 oktober förordnades departementssekreterarna Erling Kristiansson och Agneta Spetz likaledes som experter.

Sekreterare åt utredningen har fr.o.m. den 7 maj 1990 varit departementssekreteraren Bengt Borgström.

Utredningen har antagit namnet nykoop-företagsutredningen.

Samråd har skett med boendeservicedelegationen, glesbygdsdelegationen, psykiatriutredningen (mentalservicekommittén), handikapputredningen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kommunalarbetareförbundet (SKAF), Svenska kommunaltjänstemannaförbundet (SKTF), HSB, Riksbyggen,

Föreningsbankerna (Koopservice), Kooperativa Institutet, Serviceföreningen Vårat Dagis och samtliga lokala kooperativa rådgivningsorganisationer (LKU).

Utredningen har vunnit värdefulla kunskaper om europeisk kooperation genom studiebesök i Italien och Spanien samt genom besök hos generaldirektoratet för folkrörelseekonomi vid EG-kommissionen och ett antal europeiska, kooperativa organisationer i Bryssel. Tillsammans med Kooperativa Institutet har utredningen genomfört ett seminarium om EG och kooperationen. Kunskaperna och erfarenheterna om den europeiska kooperationens villkor och utvecklingsmöjligheter har spelat stor roll för utredningens ställningstaganden. Utredningen har också genomfört ett seminarium med nordiska kooperativa forskare.

Kooperativa Institutet (Koopi) har fått utredningens uppdrag att genomföra två olika studier. Den ena studien avser boendeområdesanknuten kooperativ utveckling och den andra studien samverkan mellan etablerad och ny kooperation.

Utredningen framlägger sitt betänkande VISST GÅR DET AN! i tre delar varav den första delen, med undertiteln Tankar och förslag om kooperativa lösningar, innehåller utredningens egna överväganden och förslag. Den andra delen av betänkandet, med undertiteln Boendeområdesanknuten kooperativ utveckling, innehåller den ena av Kooperativa Institutets ovan nämnda studier. Betänkandet, del 3 innehåller den andra studien med undertiteln Etablerad kooperation och kooperativ utveckling.

Nykoop-företagsutredningen får härmed överlämna betänkandet VISST GÅR DET AN! SOU 1991:24. Del 1. Tankar och förslag om kooperativa möjligheter.

Stockholm den 13 mars 1991

Inga-Britt Johansson/ Bengt Borgström

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Introduktion 1
1.1 Etablerad och ny kooperation 3

1.2 I väntan på genombrottet 4
1.3 Det finns inte en nykooperativ rörelse utan många 5
1.4 Nykooperativ utveckling - ett tecken i tiden 5
1.5 Omvärlden 7
1.5.1 De stora förändringarna . 7

1.5.2 Från industri till kunskapssamhälle 8
1.5.3 Från monopol till konkurrens 10

1.5.4 Förnyelse av arbetslivet. 11
1.6 Politik och organisation 12
1.6.1 Värderingar 12

1.6.2 Politik 13

1.6.3 Krav som ställs på organisationer i framtiden 13
1.6.4 Vården som en kunskapsorganisation 15
1.7 Några sammanfattande ord 17

2 Den kooperativa företagsidén 17
2.1 Kooperation i Sverige 19
2.1.1 Den etablerade kooperationen 19
2.1.2 Samfälligheter 20
2.1.3 Nykooperation 20

2.2 Det kooperativa företagets natur . . 24
2.3 Kapitalbildning och kapitalförsörjning i Kooperativa företag . . . 26
2.3.1 Teorier bakom det kooperativa kapitalet . . . 26

2.3.2 Det kooperativa kapitalets natur 28
2.3.3 Individanknutet kooperativt kapital 31
2.3.4 Kollektivt kapital 32
2.3.5 Främmande kapital 33
. 33
2.3.7 Incitament för kooperativ kapitalbildning . . 34
2.3.8 Tänkbara framtida former för kooperativ kapitalbildning 35
2.3.9 Finansiella riskkapitalinstitutioner 35

3 Områden som är lämpliga för den kooperativa företagsformen 37
3.1 Den kooperativa företagsformen som ett medel att förnya den offentliga sektorn 37
3.1.1 Den demokratiska aspekten 38
3.1.2 Decentraliseringsaspekten 40
3.1.3 Effektivitetsaspekten . . 46
3.2 Användning av kooperativa lösningar i förändringsarbetet **inom offentlig sektor** 48

3.3 Den kooperativa företagsformen som ett medel att bidra till landsbygdsutveckling 51
3.4 Andra områden där den kooperativa företagsformen är lämplig . . . 56
3.4.1 Befolkningsmobilisering i storstäderna 56

3.4.2 Utveckling av arbetskooperation 57

4 Hinder mot den kooperativa företagsformens användning 57
4.1 Formella hinder, t.ex. lagar och andra författningar 57
4.1.1 Föreningslagen 58
4.1.2 Skatteregler 59
4.1.3 Kommunala bidragsbestämmelser 61
4.1.4 Det sociala försäkringssystemet 62
4.1.5 Sekretesslagen 64
4.1.6 Skolan 65
4.2 Informella hinder mot kooperativ utveckling 66
4.2.2 Kooperatörernas trösklar 67
4.2.3 Ett nytt förhållningssätt är gunden 71

5 Internationella aspekter på kooperationen 76
5.1 Kooperationen i världen 76
5.2 Kooperationen i Europa 76
5.3 EG och kooperation 78

6 Samhällsekonomiska konsekvenser av en kooperativ utveckling inom skilda samhällssektorer 84
6.2 Praktikfallet sabbatsbergs sjukhus . 84
6.2.1 Bakgrund 84
6.2.2 Två intressegrupper - två seminarier 85
6.2.3 Samhällsekonomisk bedömning av personalkooperativ **på Sabbatsberg** 86

6.2.5 Finansiella kalkyler för personalkooperativ på Sabbatsbergs sjukhus 96
6.2.6 RRV:s avslutande kommentarer 97

7 Förslag till åtgärder för att utveckla den kooperativa företagsformen 99
7.1 Lagstiftning 99
7.1.1 FÖRSLAG TILL LAG (1991:-00) OM BRUKARDRIVEN OFFENTLIG VERKSAMHET 99
7.1.2 Föreningslagen och eventuellt ny lag om medarbetarägda aktiebolag 105
7.1.3 Ekonomisk lagstiftning . 106
7.1.4 Lagstiftning som berör det sociala trygghetssystemet 106
7.2 Stödsystem 108
7.2.1 Ekonomiska stödformer . 108
7.2.2 Ett utbyggt nät av lokala kooperativa rådgivare 112
7.2.3 Olika former av stöd från kommuner och landsting 114
7.3 Tillgång till riskkapital 114
7.4 Utbildning 116
7.4.1 Undervisning om kooperation i grund- och gymnasieskolan . . . 117
7.4.2 Studieförbunden 117
7.4.3 KOMVUX 118
7.4.4 Folkhögskoleutbildning med kooperativ inriktning 118

7.4.5 Kooperativ utbildning på högskolenivå 119
7.5 Samhällsekonomiska studier av kooperativ utveckling 120
7.6 Kooperativ statistik 120
7.6 Information om kooperation 120

SAMMANFATTNING 122

BILAGA 1 DIREKTIV 128

BILAGA 2 ARBETSPOLITISKA STÖDFORMER 132

BILAGA 3
Jan Olsson
SAMMANFATANDE REDOGÖRELSE FÖR ITALIENSK OCH SPANSK KOOPERATION 136

Bilaga 4

PERSONALKOOPERATIV DRIFT AV SABBATSBERGS SJUKHUS
En samhällsekonomisk bedömning 157

TABELL ÖVER NÅGRA **STORA KOOPERATIVA ORGANISATIONERS VIKTIGASTE DATA** 164

1 Introduktion

Inom en inte alltför avlägsen framtid kan de nu så fasta gränserna mellan arbete, bostad och fritid komma att upplösas. Teletekniken och övrig modern kommunikationsteknik gör det möjligt att i stor utsträckning decentralisera arbetsplatserna. Nya organisationsmönster för arbetslivet etableras där nätverk ersätter hierarkisk ordergivning. Inom det offentliga blir det viktigare för medborgarna att de får mesta möjliga valuta för sina pengar än vem som producerar tjänsterna.

I alla de nämnda sammanhangen finns det ett utbrett intresse för kooperativa lösningar.

Det är obestridligt att intresset för kooperativa lösningar nu växer i Sverige och det sker inom flera områden där det tidigare inte funnits några kooperativa traditioner. Bilden av hur och varför denna utveckling tar fart just nu är emellertid otydlig och att försöka beskriva den kooperativa utvecklingen är som att fånga en fågel i flykten. Det är också uppenbart att skilda aktörer väljer att se på den kooperativa utvecklingen på olika sätt. Den kanske mest typiska attityden är skepsis och misstro, särskilt inom de etablerade maktstrukturerna. Men det finns också många som hyser stora förhoppningar om kooperationen som ett svar på kraven om politisk och ekonomisk närdemokrati för den enskilda människan.

Kooperativ omnämns i den aktuella politiska debatten både som ett sätt att revitalisera välfärdssamhället och som ett sätt att demokratisera arbetslivet. Det finns en riktning som starkt vill betona de ideologiska drivkrafterna medan en annan riktning vill betona kooperativ som en mycket intressant funktionell lösning i ett modernt

samhälle och som samtidigt tonar ner de ideologiska utgångspunkterna. En intressant frågeställning är om den kooperativa företagsidéens renässans utgör en tillfällig modenyck eller skall ses som ett tecken på den organisatoriska och strukturella omvandling som startats i ett postindustriellt samhälle.

I den närmast följande framställningen gör vi en analys av samhällsutvecklingen som utgör utgångspunkten för vår vidare diskussion i betänkandets senare del av den kooperativa företagsformens utvecklingsmöjligheter på nya områden.

1.1 Etablerad och ny kooperation

Bristande kunskaper, missuppfattningar och ideologiska fördomar hos allmänhet, myndigheter, företag och organisationer är förmodligen den besvärligaste tröskeln för att kooperativens möjligheter i framtiden skall kunna ges en rättvis bedömning. I allmänhet förknippas i Sverige begreppet kooperation med alldeles bestämda etablerade företag och den bild av sig själva som de har skapat under åren. Att tala om nykooperativ utveckling som ett sätt att vitalisera t.ex. vård, barnomsorg och landsbygd blir rätt obegripligt för många eftersom associationerna främst går till de etablerade konsument-, bostads- eller producentkooperativa företagen.

För att bättre kunna bedöma den kooperativa formens möjligheter som en lösning på organisatoriska och sociala utmaningar har vi valt att skilja på ny och etablerad kooperation.

Det går att dra många paralleller mellan de etablerade kooperativa folkrörerelserna och de nya kooperativen. Viktigt för bägge är den idémässiga plattformen. Här finns ett idéarv som är mer eller mindre tydligt hos de nya kooperativen. Samtidigt föredrar många nykooperativ en "lägre ideologisk profil" utan att göra avsteg från de

kooperativa principerna för de nya kooperativen även kompletteras av andra ideella rörelsemål.

Ibland påpekas det att den etablerade kooperationen i sin barndom var ungefär i samma situation som nykooperativen är idag. Då som nu rådde en tidsanda av uppbrott. I det förindustriella Sverige där de flesta grenarna på det svenska kooperativa trädet växte fram var det uppbrottet från jordbrukssamhället. I dag är det uppbrottet från industrisamhället som är aktuellt.

Det gemensamma mellan då och nu är den osäkerhet, turbulens och omfördelning av resurser som utvecklingen präglas av. Gamla strukturer faller och ingen vet riktigt vad som kommer i dess ställe.

För hundra år sedan var kooperativen ett medel i kampen mot exploatering och cynism. Flera av de etablerade kooperativa företagen har sedan dess utvecklats i en industriell anda för att åstadkomma ekonomisk effektivitet genom kraftsamling, koncentration av resurser och storskalighet. I dag är de nya kooperativen ofta ett uttryck för flykt från de institutioner som skapats under industri- och välfärdssamhället.

Ytterligare en gemensam faktor för kooperationen nu och då är behovet av samverkan mellan människor för att lösa angelägna uppgifter. De gamla kooperativen har främst blivit ett uttryck för det industriella samhället och dess logik och kultur. De nya kooperativen däremot markerar ett uppbrott från denna kultur och en ingång i en tid som ömsom kallas servicesamhället, informationssamhället eller kunskapssamhället. Det skall dock poängteras att den etablerade kooperationen delvis försöker finna former för sin verksamhet som bättre ansluter till de nya idéer som följer av samhällsutvecklingens tendenser till uppbrott från gamla föreställningar och arbetssätt.

1.2 I väntan på genombrottet

Förutom inom barnomsorgen har de nya kooperativa företagen ännu inte fått något genombrott. De relativt få exemplen gör att skeptikern kan få vatten på sin kvarn. Det finns ganska få konkreta exempel att visa på och därmed finns inte heller de erfarenheter att stå på som t.ex. många kommuner kräver för att våga satsa på kooperativa lösningar i större skala.

1.3 Det finns inte en nykooperativ rörelse utan många

Det är tveksamt om det finns fog för att tala om **en** nykooperativ rörelse. Det finns anledning att åtminstone tills vidare vara försiktig med att använda begreppet rörelse om nykooperativen eftersom det knappast finns en samlande ideologi eller något gemensamt begrepp som kan beskriva företeelsen.

Om begreppet skall användas är det snarare frågan om flera nykooperativa rörelser. Verksamheterna som växer fram med den kooperativa företagsformen som grund är nämligen ytterst varierade. Detta gäller i ännu högre grad när det gäller mål, kultur och värderingar. Värt att notera i sammanhanget är att flertalet av nykooperativen hittills inte heller har bildat något slag av rikstäckande organisationer.

Det är alltså svårt att hitta självskrivna företrädare som legitimt kan representera hela denna mångfald.

1.4 Nykooperativ utveckling - ett tecken i tiden

De nya kooperativen som växer fram kan ses som ett tecken i tiden. Så långt är de flesta överens. Men betydelsen av det som händer uppfattas på olika sätt.

Många vill i nykooperativen se en dagslända som inte existerar på egna meriter. Vissa hävdar att kooperativen bara är ett exempel på en av de många snabbt uppdykande och lika snabbt försvinnande modeflugorna inom kommuner och landsting.

En annan variant på detta tema är att se kooperativen som en tillfällig konsekvens av det som kallas krisen inom den offentliga sektorn. Exempelvis bristen på barnomsorg påstås då ligga bakom intresset för de föräldrakooperativa daghemmen. Många av anhängarna till ett sådant synsätt hävdar att så fort daghemsskön försvinner, så försvinner också kooperativen. Bristen på resurser samt löneutvecklingen skulle analogt vara den orsak som har givit grogrund för personalkooperativ i vården. Också landsbygdskooperativen anses enligt denna förklaringsmodell vara ett resultat av den offentliga sektorns problem. Indragning av service och en otillräcklig regionalpolitik skulle i dessa fall vara de utlösande faktorerna för kooperativ nybildning.

Direkt eller indirekt framförs en kritik mot dem som engagerar sig i kooperativen. Argumentationen går ofta ut på att t ex kooperativ samverkan på landsbygden är ett sätt för samhället - stat och kommun - att minska sina åtaganden. Mot detta synsätt kan invändas att staten via länsstyrelserna ökat sina insatser i utvecklingsprojekt på landsbygden och att det även bör ha kommit kooperativa projekt till del.

Men det finns också en helt annan typ av förklaringar vars gemensamma nämnare är att nykooperativen är ett uttryck för ett trendbrott i välfärdssamhället och att kooperativen står för eller är en signal om en kvalitativ förnyelse inom både offentlig och privat sektor. I princip kan vi också här tala om två skolor. En grupp söker en strukturell förklaring till den kooperativa företagsformens ökade popularitet. Den andra skolan framhåller hellre ideologiska drivkrafter bakom nykooperativen. Anhängare till den senare förklaringen vill ofta betona att nykooperativen är

ett slags motkraft till den ökande marknadsorienteringen och privatiseringen av offentliga tjänster. Kooperativen skulle enligt denna grupp kunna fungera som en slags mellanform som varken är offentlig eller privat verksamhet utan en verksamhetsform med sin egen särart.

Många kan i nykooperativen se en metod och verksamhetsform för hur självförvaltning kan tillämpas i praktiken. De som engagerat sig i mobiliserings- och självtillitsprojekt i glesbygden kan i kooperativen t.ex. hitta en praktisk form för verksamheterna.

Det vore oriktigt att avfärda någon av de förklaringsmodeller som vi har försökt beskriva ovan. Alla kan stämma vilket naturligtvis avspeglar den bredd den nykooperativa företeelsen uppvisar. Det är också en påminnelse om att den moderna form av kooperation vi är intresserade av är mycket ung och ännu söker sina former och sin identitet.

Av det skälet måste de nykooperativa idéerna enligt vår mening i första hand ses i ett visionärt perspektiv och inte i ett empiriskt. Det betyder att det inte nu är speciellt meningsfullt att koncentrera sig på vad som hänt eller inte hänt de senaste åren.

En mer fruktbar ansats för dem som är positiva till de kooperativa idéerna är i stället att upptäcka möjligheterna och försöka bidra till att utvecklingen går i positiv riktning. I det sammanhanget kan goda exempel och erfarenheter tjäna som språngbräda för fortsatta experiment.

1.5 Omvärlden

1.5.1 De stora förändringarna

När försök görs att se mönstren för utvecklingen i vår tid måste ett stort mått av ödmjukhet anläggas. Vi vet inte hur framtiden kommer att gestalta sig men kan samtidigt ändå studera hur starka drivkrafter förändrar det indu-

striella landskapet med dess välfärdssamhälle, demokratiska institutioner och stora företag. Politik, organisation, konsumtion och produktion är områden där förändringar kan iakttas nästan från dag till dag.

Ett sätt att analysera utvecklingen är att se den nykooperativa företagsbildningen och det ökande intresset för en ny kooperativ utveckling i ljuset av dessa händelser. Kooperativen kan då ses både som en reaktion på det som händer och en möjlighet. Reaktion i den bemärkelsen att människor aktiveras för att själva ta hand om uppgifter som vare sig det allmänna eller det privata näringslivet inte längre klarar på samma sätt som tidigare. Det är med andra ord ett försök av de berörda människorna att gardera sig mot försämringar. En möjlighet i bemärkelsen att kooperativen för människor kan erbjuda en intressant form för ägande och beslutsfattande med löften om stora positiva effekter i både ekonomiska och sociala avseenden.

Det är särskilt två tendenser i samhällsutvecklingen som vi anser är intressanta ur kooperativ synvinkel, nämligen tendensen mot ökad individualism samt uppbrytningen av de storskaliga organisationerna i mindre enheter och definitivt i mindre hierarkiska former.

Kooperation betyder att individer samverkar för att tillgodose gemensamma intressen. Vi kan försöka att mycket förenklat uttrycka några sentenser som är en variation på föregående mening, nämligen följande. Koooperation är individualism i kollektiv form eller omvänt, kooperation är kollektiv individualism. Tendenserna till ökad individualism som bl.a. maktutredningen pekat på kan därför, enligt vår uppfattning, komma att underlätta en kooperativ utveckling på nya områden. Vi kan efter vår analys av den kooperativa arbetsformen i vart fall konstatera att dessa arbetsformer är väl förenliga med en ökad individualism.

1.5.2 Från industri till kunskapssamhälle

Några av de begrepp som kan användas för att beteckna utvecklingen i samhället i dag är

- Globalisering,
- Individualsering,
- Konkurrens
- Instabilitet

Genom samtidig utveckling inom en lång rad områden har utvecklingen passerat en kritisk tröskel som kraftigt ändrar ekonomin samt samhällets och organisationernas logik. Revolutionen på kommunikationsområdet är t.ex. i detta sammanhang utomordentligt viktig. Den kraftigt ökade kunskapsnivån på individplanet är en annan avgörande faktor.

Resultat är allt snabbare förändringar i de flesta avseenden av samhällslivet. Konkurrensen kräver allt mer kunskap, allt mer nätverk och internationell utblick. Konsumenterna av privat och offentlig service kräver också allt mer individanpassade lösningar.

Ser vi tillbaka på den tid, när det agrara samhällets organisation gick under för att ersättas av industrisamhällets, så kan vi bilda oss en uppfattning om hur ett samhälle som organiseras snarare för att ta tillvara kunskaper än för att sträva mot produktion av varor skulle revolutionera vårt sätt att orientera oss i omvärlden. Övergången från det agrara samhället till industrisamhället innebar som bekant inte att den agrara produktionen minskade utan att den organiserades efter industrisamhällets logik i stället för bondesamhällets. På motsvarande sätt innebär inte kunskapssamhället att produktionen av varor minskar eller får minskad betydelse på annat sätt än som den dominerande inriktningen av samhällets organisation.

I dag lever gamla och nya samhällsformer lagrade över varandra. Det löpande bandet börjar nu ersättas av produktionssystem vars logik fullständigt avviker från det tidigare. Gränserna mellan varu- och tjänsteproduktion suddas ut och företagen organiseras till systemföretag kring kundernas behov. Systemföretagen koncentrerar sig på sin kärnkompetens och ingår i allt större utsträckning i ett nätverk av allianser med kompetenta leverantörer och krävande kunder. Ibland har nätverken ett dominerande systemföretag, i andra fall utgör samverkande små företag tillsammans ett system. Gränserna mellan arbete och fritid suddas också ut när t.ex. tele- och datakommunikationer ger allt fler människor möjlighet att arbeta på olika ställen. Kopplingen mellan arbete och en fast arbetsplats blir allt lösare.
I en av Nordiska ministerådetsrådets publikationer[1] finns en intressant jämförelse som kan sägas ge en bild av den brytningstid vi befinner oss i.

1.5.3 Från monopol till konkurrens

Under den industriella epoken strävade alla efter monopol.Den industriella ekonomin har kunnat ledas genom ägande eller kontroll av de fysiska produktionsmedlen. Utvecklingen har verkat i riktning mot allt större enheter och ett mer koncentrerat ägande. Även om bilden inte är entydig ser vi en del tecken på att tyngdpunkten förskjuts bort från de fysiska produktionsmedlen och monopolen mot mångfald, kunskap och kreativitet.

Även i offentliga och tidigare offentliga organisationer kommer konkurrens i form av kvalitetsjämförelser och prisjämförelser att bli vanligt förekommande. Denna form av konkurrens kommer enligt vår mening att underlätta en nödvändig förnyelse av den offentliga sektorn. I en situation där de offentliga monopolen avvecklas gäller det emellertid att vara observant så att de inte ersätts av privata monopol. Av brukarna skulle det troligen upplevas

som en stor besvikelse att ersätta offentliga monopol med privata monopol.

Vi kan måla upp ett scenario där entreprenören kan komma att ta över efter organisationsmänniskan som stilbildare samtidigt som arbetslivet tenderar att splittras upp i mindre enheter. De stora företagens verksamhet kännetecknas av en fortsatt fokusering på kärnkompetenser. Verksamheter som faller utanför kärnkompetensen kan komma att brytas ut till egna företag eller upphandlas från underleverantörer. Antalet leverantörer till de stora företagen minskar troligen och de som blir kvar kan komma att få en starkare ställning i systemföretagens organisation.

1.5.4 Förnyelse av arbetslivet.

Det gamla industrisamhällets sätt att organisera arbetet har ibland sammanfattats genom begreppet "Fordism" där Taylorismens sätt att organisera industriarbetet enligt det löpande bandets princip utgör en väsentlig faktor. Som ett resultat av den brytningstid vi lever i kan arbetslivet komma att genomgå kraftiga förändringar. Detta kan beskrivas på följande sätt;

FORDISM	POSTFORDISM
Ensidiga arbetsupgifter	Mångsidiga arbetsuppgifter
Lön efter arbetsuppgift	Personlig lön
Hög grad av arbetsspecialisering	Eliminering av gränser mellan yrken
Ingen eller lite utbildning i arbetet	Mycket utbildning i arbetet
Vertikal organisation	Horisontell organisation
Inriktning mot "diciplinering" av arbetarna	Inriktning mot samarbete och medansvar

Sammanfattaningsvis innebär förändringarna i arbetslivets organisation en uppluckring av den formella och hierakiska organisationen. Anställningsförhållanden utvecklas mot partnerskap. I tillämpad företagsekonomi och management vänds blickarna allt mera bort från de traditionella organisations- och styrningsfrågorna. Begrepp som relationer blir i stället allt viktigare.

1.6 Politik och organisation

1.6.1 Värderingar

Nya generationer har andra värderingar men
politik och offentlig debatt färgas fortfarande i hög grad av industrisamhällets värderingar och visioner. Det politiska uppdraget har i konsekvens härmed koncentrerats till uppgiften att tillfredsställa människornas grundläggande behov av trygghet. De dominerande metoderna har varit kollektiv mobilisering, kraftsamling och central resursstyrning.

Omsorgen om grundtryggheten dominerar inte tänkandet i den nya generationen på samma sätt som för tidigare generationer. Den nya generationen står också på en helt annan kunskapsbas än vad som var fallet för ett par decennier sedan. Det är mot denna bakgrund naturligt att det finns klyftor mellan generationernas olika världsuppfattningar. Individualism och en mångfald av livsstilar är också en följd av de bättre kunskaperna om omvärlden och att de grundläggande behoven i stort sett tillgodosetts och anses självklara. Intresse för etik, moral och miljö och ett individuellt agerande har blivit allt viktigare för nya generationer. Unga människor har idag en global referensram.

1.6.2 Politik

Maktutredningens hävdar i sitt slutbetänkande[2] att

> "Medborgarnas förväntningar på personligt inflytande stiger snabbare än det faktiska handlingsutrymmet".

Ett tillägg till det konstaterandet är att vi oftast i denna spänning hittar fröet till entreprenörskap och förnyelse men också till vanmakt och destruktivitet om inte individer och grupper kan omsätta sina idéer i verkligheten. Håller vi fast vid industrisamhällets kollektiva demokratiideal så måste enligt makturedningen de senaste årens utveckling anses vara negativ från demokratisk synpunkt. I en annan, mer individualistisk demokratiuppfattning går det däremot att se utvecklingen på exakt motsatt sätt och från en positiv sida eller som maktutredningen uttrycker saken

> "Förutsättningarna för medborgerligt autonomt ansvarstagande har stärkts".

1.6.3 Krav som ställs på organisationer i framtiden

Övergången från en epok till en annan upplevs av många som uppbrottet från en stabil, förutsägbar och styrbar tillvaro till en kaotisk och osäker värld. Utvecklingen kan inte längre enbart ses i en dimension. Den kan istället sägas fortsätta i många riktningar. Världen framstår som mycket mer komplex när allt fler aktörer med allt större geografisk räckvidd snabbt kan gripa in och påverka utvecklingen. Det är svårt att förutse vilken riktning utvecklingen tar inom olika områden. Överlevnad och utveckling för organisationer och samhällen kan med stor sannolikhet därför inte garanteras genom central planering och industrisamhällets rationalitet. Den måste istället bygga på flexibilitet i tanke och handling och utgå från den minsta enheten i varje organisation eller struktur.

Organisationer kommer som vi ser det att få svårt att hålla samman genom procedurer och regelstyrning. En organisations fortbestånd kommer i stället i allt högre utsträckning att bero på varje enskild medarbetars motivation som i sin tur kommer att bero på organisationens förmåga att tillfredsställa medarbetarens behov och önskemål.

Allt oftare används begreppet kunskapsföretaget. Uttrycket har myntats att "Kunskapsföretag löser komplexa problem. Tjänsteföretaget löser enkla". Vi tror att detsamma i allt högre utsträckning kommer att gälla också för övriga samhällsorganisationer. I framtiden gäller det i än högre grad att snabbt kunna lösa komplexa problem. Driver vi analogin med kunskapsföretaget ett steg längre kan vi på samhället i stort applicera andra kännetecken på organisationen från kunskapsföretagets värld. Den är;

- ostandardiserad
- kreativ
- individuell
- komplext problemlösande

Industrisamhället fungerar bäst när de situationer som skall hanteras uppträder på ett oföränderligt sätt under en längre tidsperiod. Men när industrikulturen ersätts av kunskapskulturen, där alla sociala system ständigt måste anpassas till nya situationer, är just förmågan att ta initiativ till och anpassa sig till förändringar viktiga.

Det viktigaste kravet som kommer att ställas på organisationer i framtiden är därför, anser vi, förmågan till ständig snabb förändring och förnyelse. Det kommer också att innebära att hierakiska organisationsprinciper måste bytas ut mot olika nätverkslösningar. Människorna i produktionen kommer inte längre att ses som kuggar i ett stort maskineri utan som skapande individer. Organisationer kommer vidare att grunda sig allt mer på överenskommelser och samverkan mellan likvärdiga parter som var och en tillför sin unika kunskap. Första linjen blir kompe-

tenslinjen och hela verksamheten kommer i än högre grad att baseras på en orientering mot kunden. Självinlärning, autonomi och ett ökat inslag av humanistisk kompetens kommer att öka i betydelse som utvecklingsvägar. De stora organisationerna kommer med stor sannolikhet att brytas ner i mindre enheter i framtiden liksom formella och vertikala relationer byts ut mot informella och horisontella. Kunskap och kompetens kommer att spela en allt större roll liksom förmågan att skapa ny kunskap och kreativitet.

Allt flera verksamheter kan redan idag betecknas som kunskapsorganisationer. Det innebär bl.a. att produktionen utvecklas och nytt värde skapas genom att medarbetarna och organisationen ständigt lär sig att göra sakerna bättre och att därmed ny kunskap tillförs. Det arbetet behöver för att lyckas ofta stärkas genom externt samarbete eller med hjälp av forskning och utveckling.

Den allt hårdare konkurrensen innebär bl.a. att företagen måste öka kvaliteten på sina produkter eller tjänster samtidigt som de också måste kunna reagera snabbare och mer flexibelt på förändrade marknadsförutsättningar. Ett sätt att klara dessa utmaningar är att medvetet minska företagsledningarnas centrala kontroll.

Företagsledningarna kommer därför troligen att i ökad utsträckning delegera beslutsfattande till folk som arbetar tillsammans i små grupper. Ledningarna kommer att uppmuntra självständighet hos dessa grupper men samtidigt kräva att de strikt arbetar i överensstämmelse med företagets mål och iakttar vissa nyckelregler. Företag organiserade som nätverk kan komma att bli det normala samtidigt som perifera funktioner läggs ut på fristående entreprenörer.

1.6.4 Vården som en kunskapsorganisation

Kooperativens möjligheter vid sådana förändringar som beskrivits ovan kan exemplifieras med vården. Den offentliga vården som den i allmänhet är organiserad i dag motsvarar knappast det vi skulle kalla en modern kunskapsorganisation. Konsekvenserna av en omvandling till en kunskapsorganisation skulle bli omfattande. Vårdens första linje skulle t.ex. få en helt annan tyngd än vad den har idag. Förmodligen skulle den organiseras enligt ett federalistiskt mönster vilket innebär att vi skulle få en informell samverkan mellan många mindre autonoma enheter.

De små, självständiga vårdlagen skulle få en delvis ny kompetensprofil. Vi skulle få se en utveckling med innovationer och ett självständigt utvecklande av nya lösningar på "vårdgolvet". En sådan utveckling kommer troligen att kräva ett stort mått av entreprenörskap hos vårdpersonalen. I huvudsak skulle dock den nya vårdorganisationen bygga på den kompetens som redan finns. Paradigmet "lika för alla" skulle däremot få ge vika för anpassade lösningar. Mycket större eget ansvar kommer också att utkrävas både av personalen och brukarna. Målsättningen blir i kunskapsorganisationen att ta i anspråk **alla** de resurser som finns.

Vården skulle samtidigt kunna finansieras som tidigare och styras av politikerna med hjälp av en professionell beställarorganisation. Vården skulle med denna modell komma att produceras i ett system eller nätverk som hålls ihop av värderingar, sociala kontrakt och juridiska avtal. Centralplaneringen har ingen funktion att fylla i ett sådant system. Däremot blir det nödvändigt att det växer fram en tydligare roll för en central koncernledning av vårdorganisationen. Mellanchefsnivån får dessutom en helt annan och reducerad roll i den mån den över huvud taget behöver finnas kvar.

Detta synsätt bryter också med föreställningen om att vårdens utveckling endast är en fråga om hur stor del av samhällets resurser som fördelas till den. Att föra in en kompetens- och kundorienterad strategi i utbyte mot den

rådande resurs- och produktionsbaserade strategin innebär också att byta från ett nollsummespel till ett plussummespel eller med andra ord, resultatet blir bättre än de insatta resurserna. Ett annat sätt att uttrycka saken är att tala om produktivitetshöjning.

Enligt vår mening passar nya kooperativ inom t.ex. vårdsektorn väl in i den skisserade brytningstiden och framtidsscenariet. Med kooperativa inslag får vården en mycket större förmåga att anpassa sig till de nya kraven från patienterna och personalen. Kooperativen ger en utomordentlig grundskolning i entreprenörskap och verkar i riktning mot att ge individen och det lilla arbetslaget en allt viktigare roll i det totala vårdarbetet.

1.7 Några sammanfattande ord

Vi anser att utvecklingen från ett traditionellt industrisamhälle till ett kunskapssamhälle skapar nya och bättre förutsättningar för en omfattande kooperativ utveckling på nya områden. Vår beskrivning av samhällsutvecklingen visar att det finns en rad faktorer som arbetar för den kooperativa företagsformen.

Medborgarnas förbättrade utbildningsnivå är en sådan avgörande faktor liksom den mer individualiserade och entreprenörsbaserade ekonomin som också innebär att arbetslivet söker sig mot former som baseras på mindre grupper med stor autonomi.

Det finns därför anledning att se optimistiskt på utvecklingsmöjligheterna för både nya landsbygdskooperativ och nya tjänstekooperativ som alternativ till den offentliga sektorns verksamhet i egen regi. De nya kooperativen kan i framtiden komma att fungera som t.ex.effektiva fristående utförare av offentligt finansierade välfärdstjänster.

2 Den kooperativa företagsidén

"Kooperationen är en företagsform organiserad av och för att grupper av personer genom ekonomisk verksamhet skall kunna tillgodose sina intressen på områden där de som exempelvis kunder, leverantörer, boende eller sysselsatta har direkta engagemang. Den koperativa verksamheten skall alltså ha ett direkt samband med någon eller några av medlemmarnas övriga aktiviteter. Syftet är däremot inte att det kooperativa företaget skall vara en affärsrörelse som skall ge ägarna största möjliga avkastning på insatt kapital."

Så sammanfattar kooperationsutredningen[3] sin definition på kooperation. Den här återgivna definitionen grundar sig på en internationell och historisk utveckling där de av Internationella Kooperativa Alliansen (IKA) antagna grundsatserna är själva fundamentet. De kooperativa grundsatserna, sex till antalet, erkänns av flertalet kooperativa organisationer i världen som vägledande principer även om den exakta formuleringen kan variera något i olika länder. Grundsatserna har följande lydelse (sedan 1966)

1 Medlemskap i en kooperativ förening skall vara frivilligt och tillgängligt - utan konstlade inskränkningar eller någon social, politisk, rasmässig eller religiös diskriminering - för alla de människor som kan dra nytta av föreningens tjänster och är villiga att påta sig medlemskapets ansvar.

2 Kooperativa föreningar är demokratiska organisationer. Deras verksamhet skall förvaltas av personer som valts eller utsetts på av medlemmarna godkänt sätt och som är ansvariga inför medlemmarna. Medlemmar i primärföreningen skall åtnjuta lika rösträtt (en medlem - en röst) och lika rätt att delta i beslut om föreningens an-

gelägenheter. I andra föreningar än primärföreningar skall förvaltningen skötas på demokratisk grund i lämpliga former.

3 Insatskapitalet skall erhålla en begränsad ränta, om ränta över huvud taget skall utgå.

4 Det överskott som uppstår genom en förenings verksamhet tillhör föreningens medlemmar och skall fördelas på sådant sätt att ingen medlem gynnas på övriga medlemmars bekostnad.

5 Alla kooperativa föreningar skall vidta åtgärder för att medlemmarna, de förtroendevalda, de anställda och allmänheten skall få upplysningar om kooperationens ekonomiska och demokratiska grundsatser och metoder.

6 Alla kooperativa organisationer skall, för att tjäna sina medlemmar och samhällets intressen på bästa sätt aktivt samverka med andra kooperativa organisationer på lokal, nationell och internationell nivå.

2.1 Kooperation i Sverige

2.1.1 Den etablerade kooperationen

De största och mest kända sammanslutningarna för kooperativt företagande i Sverige utgörs av konsumentkooperationen, lantbrukskooperationen och bostadskooperationen. Andra stora kooperativa organisationer är oljekooperationen (OK), bankkooperationen (föreningsbankerna) och försäkringskooperationen (Folksam). Såväl konsument-, som lantbruks- och bostadskooperationen består av många fristående företag som genom medlemskap i sin respektive huvudorganisation bildar en federativ struktur. Andelen av marknaden på olika områden varierar mycket för de olika kooperativa organisationerna. Konsumentkooperationens

marknadsandel av handeln med dagligvaror är t.ex. 20 % och hela KF:s och konsumentföreningarnas omsättning är ca. 60 miljarder (1989). Det finns dock betydande regionala och lokala skillnader. Vissa delar av lantbrukskooperationen, t.ex. mejerihanteringen, har en nästan total marknadsdominans.[4]

2.1.2 Samfälligheter

En särskild form av till sin natur kooperativa organisationer som sällan beaktas är det stora antalet sambruksföreningar och samfälligheter, ofta av gammalt datum som finns. Det kan vara sammanslutningar för att driva och underhålla hamnanläggningar, vägar, vatten- och avloppsanläggningar eller för att distribuera elektrisk kraft m.fl. ändamål. Samfälligheter regleras genom lag (1973:1150, omtryckt 1987:128) om förvaltning av samfälligheter.

Det finns omkring 15.000 anläggningar av olika slag med ca. 300.000 anslutna fastigheter. Av de 15.000 anläggningarna har 13.500 bildats efter 1974 då anläggningslagen (1973:1149) trädde i kraft. Gemensamhetsanläggningarna drivs till omkring 55 % i föreningsform, särskilt de större anläggningarna och övriga som delägarförvaltning. Vägar utgör en tredjedel av alla gemensamhetsanläggningar, vatten/avloppsanläggningar en annan tredjedel och alla övriga typer av anläggningar resterande tredjedel.[5]

2.1.3 Nykooperation

Vid sidan om de inledningsvis nämnda stora kooperativa organisationerna som vi kan kalla den etablerade kooperationen har det särskilt under 1970- och 80-talen växt fram andra typer av kooperativa företag[6]. Dessa senare benämns ofta med en sorts samlingsbeteckning för nykooperationen för att skilja dem från den etablerade kooperationen. En del nedläggningshotade företage övertogs på 1970-talet av de anställda och drevs vidare i kooperativa former. De

anställdas övertagande av företaget har då framstått som det enda alternativet till nedläggning. Det finns inte många företag av den typen kvar i Sverige men det finns faktiskt några som har kunnat fortleva. På 1970-talet uppstod också som en alternativrörelse till det materialistiska samhället olika former av jordbrukskooperativ där dock inte alltid det kooperativa inslaget var huvudpunkten för rörelsen.

Samhällskooperativ

Större omfattning och betydande utvecklingsmöjligheter får då tillmätas de olika samhällskooperativ som växt fram sedan början av 1980- talet. I ett samhällskooperativ länkas flera sinsemellan olika verksamheter samman. Det kan röra sig om lokal produktion av varor och tjänster antingen för lokal konsumtion eller för kommersiell försäljning på marknaden. Exempel på varor är jordbruksprodukter och hantverksalster samt på tjänsteprodukter turistverksamhet i form av skidliftar och stuguthyrning, teater m.m. Samhällskooperativen innehåller dessutom oftast ett betydande inslag av offentliga tjänster. I Sverige, där samhällskooperativen främst tillkommit i glesbygd, finns flera lyckade exempel. En del av dessa samhällskooperativ finns beskrivna i **Del 2** Att samhällskooperativen hittills mest utvecklats i glesbygder hindrar inte att det kan finnas stora utvecklingsmöjligheter också i större samhällen, t.ex. i storstädernas förortsområden. I fråga om brist på offentlig och privat service, tillgång på arbetstillfällen m.m. finns det en hel del likheter mellan 1960- och 70- talens förorter i de stora städerna och landsbygden. Boendeservicedelegationen har också stött flera sådana projekt och dessa finns kortfattat beskrivna i **Del 2**.

Under 1980- talet har intresset för att använda kooperativa lösningar inom annars traditionell kommunal och landstingskomunal verksamhet ökat markant. Sitt första och hittills också till omfånget främsta uttryck har detta fått i de föräldrakooperativa daghemmen vars antal nu uppgår till mellan 700 och 800 stycken. De allra senaste åren har intresset breddats till att omfatta allt större delar av de kommunala sektorerna. Störst är intresset inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt omsorgen om de psykiskt utvecklingsstörda. De kooperativa företag som finns drivs både renodlat av brukare av tjänsterna som kooperativet tillhandahåller eller blandat av personal och brukare eller, hittills i mindre omfattning, av enbart personal.

Den etablerade kooperationen har drivit på utvecklingen och ofta varit framgångsrik i att utveckla servicen. HSB och Riksbyggen har t.ex. mycket aktivt deltagit i bildandet av föräldrakooperativa daghem och hemtjänst knutet till boendet. Folksam har utvecklat nya modeller för organisation av vård och rehabilitering i brukarkooperativ.

Till skillnad mot i flera andra väl utvecklade Västeuropeiska och även Latinamerikanska länder har arbetskooperativen i Sverige aldrig fått någon framskjuten plats i ekonomin. Förutom de redan nämnda företagen som övertagits av de anställda i samband med nedläggningshot existerar det dock en del företag med kooperativ struktur. Det finns t.ex. arkitektbyråer, reklambyråer, konsultbyråer och advokatbyråer som är organiserade som kooperativa företag. Inom ramen för samhällskooperativen förekommer det naturligtvis också en hel del arbetskooperativ. Det finns också en hel del fristående hantverkskooperativ, teaterkooperativ m.m.

Bristen på statistik om antal och typ av kooperativa företag känns ofta besvärande. Någon samlad statistik finns över huvud taget inte för riket. Ekonomiska föreningar registreras i föreningsregistret som förs på varje läns-

styrelse men registreringen föregår på ett mycket primitivt sätt, ofta i ett vanligt kortregister som förs för hand. Det går knappast att ur registret utläsa om föreningen bedriver någon verksamhet eller i praktiken har upphört utan att föreningen avregistrerats. Bl.a. från EG-kommissionen[7] har framförts önskemål om svensk kooperationsstatistik men det önskemålet har alltså inte kunnat tillgodoses. Bristen på statistik gäller naturligtvis inte bara arbetskooperativ utan alla typer av kooperativa företag.

Det är svårt att peka på någon enstaka faktor som hindrat arbetskooperativens utveckling i Sverige. Den kooperativa formen för att bedriva affärsmässig rörelse hör visseligen till de svårare genom sitt långtgående krav på medlemsdemokrati, samarbetsförmåga mellan medlemmarna och vissa problem i samband med kapitalbildning m.m. men formen borde ändå ha kunnat tilltala tillräckligt många för att den också i vårt land skulle ha fått större spridning än som skett. En viktig förklaring kan vara att det inte funnits någon stark politisk rörelse som förespråkat arbetskooperativ och inte heller i undervisningen eller i de rådgivningsverksamheter som ordnas av myndigheter och enskilda har kooperation intagit någon central plats.

Det finns också en gammal diskussion inom den europeiska arbetarrörelsen om värdet av arbetskooperativ som ett alternativ till det vanliga kapitalistiska företaget. Två huvudinriktningar kan urskiljas, nämligen dels en åsikt att den medarbetarägda företagsformen innebär demokratiskt ledarskap och självstyre och dels en annan åsikt att formen innebär självutnyttjande och arbetskapitalism. Anhängare av den första åsikten antar att om arbetarna äger företaget leder det till demokratiska styrformer och att det är möjligt att ekonomiskt klara företagets överlevnad och samtidigt upprätthålla den demokratiska formen. Den andra åsiktens företrädare hävdar att även om arbetarna äger företaget från början tenderar arbetarägandet att degenerera och övergå i mera traditionellt kapitalistiskt ägande och styrande.[8] Den svenska arbetarrörelsen, både

företrädd av den fackliga och politiska grenen kan sägas på ett tidigt historiskt stadium ha stannat för den andra åsikten och alltså inte favoriserat utan snarare motarbetat arbetskooperativet.

2.2 Det kooperativa företagets natur

Att försöka exakt definiera vad ett kooperativt företag är ter sig synnerligen svårt. En organisation som antagit de tidigare nämnda kooperativa grundsatserna kan visserligen i princip antas vara kooperativ men det är ändå knappast tillräckligt för en mer exakt slutsats om organisationens karaktär. Det går nämligen också att utifrån olika ideologiska uppfattningar diskutera i vilken mån människors egennyttiga ändamål skall få komma till uttryck i kooperativ form eller om endast organisationer med ett mer uttalat allmännyttigt ändamål skall få definieras som sant kooperativa.[9]

En annan utgångspunkt för en definition av ett kooperativt företag kan vara den legala, dvs. en av lagstiftaren fastställd definition. I den svenska lagstiftningen finns det ett par olika företagssformer som kan sägas vara kooperativa, nämligen den ekonomiska föreningen enligt lag (1987-:667) om ekonomiska föreningar, bostadsrättsföreningen enligt bostadsrättslag (1971:479), det ömsesidiga försäkringsbolaget, samfälligheten enligt lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter, föreningsbanken enligt föreningsbankslag (1987:620) och sambruksföreningen, enligt lag (1975:417) om sambruksföreningar. Av de nämnda associationsformerna är den ekonomiska föreningen och bostadsrättsföreningen de bäst kända. Utmärkande för den ekonomiska föreningen är att den genom ekonomisk verksamhet skall främja medlemmarnas ekonomiska intressen.

Av lagstiftaren godtas för registrering bara sådana ekonomiska föreningar som har ett **kooperativt** inslag vilket i lagen uttrycks så, att det måste vara ekonomisk verksamhet i vilken medlemmarna deltar

1. som konsumenter eller andra förbrukare
2. som leverantörer
3. med egen arbetsinsats
4. genom att begagna föreningens tjänster, eller
5. på annat liknande sätt.[10]

Inte heller den legala definitionen på ett kooperativt företag är enligt vår mening heltäckande. Det finns i den associationsrättsliga lagstiftningen inget som hindrar dem som vill och är sinsemellan överens om det att anpassa bolagsavtalet i ett handelsbolag eller bolagsordningen i ett aktiebolag till de kooperativa förutsättningarna. Vi menar därför, att om ett företag av sina medlemmar eller ägare uppges vara kooperativt, så måste riktigheten därav bedömas mera efter det materiella innehållet i stadgar, bolagsavtal eller bolagsordning och mindre efter den yttre, formella strukturen. En helt annan fråga är om en viss associationsrättslig form är lämplig för att bedriva kooperativ verksamhet i. Det kan t.ex. finnas problem att i handelsbolag uppfylla öppenhetskravet eftersom det medför krångel när någon medlem skall gå in i eller ur bolaget. I handelsbolag måste det också beaktas att samtliga bolagsmän är personligen och solidariskt ansvariga för alla bolagets förpliktelser. Med aktiebolag kan det uppstå problem främst med hembudsskyldigheten vid aktieöverlåtelse.

För att uppfylla kriteriet på att vara en kooperativ organisation anser vi emellertid att det måste vara fråga om en bestämd och identifierbar sammanslutning och en inte bara mer eller mindre tillfälligt och löst organiserad samling människor med något diffusa kooperativa inslag. I det hänseendet kan det finnas en fara i om beteckningen kooperativ kommer att användas som legitimation inom den offentliga sektorn för alla möjliga företelser som avviker från den gängse förvaltningsformen men där "medlemmarnas" inflytande över verksamheten i själva verket när som helst kan ändras eller helt upphävas av arbetsgivaren.

Ett verkligt kooperativ måste enligt vår mening också innebära en i egentlig mening demokratisk form. Om t.ex. fem läkare på en vårdcentral bildar en ekonomisk förening för att driva vårdcentralen och anställer övrig personal är det enligt vårt synsätt inte att betrakta som ett verkligt kooperativ. I ett sådant fall får snarast den yttre kooperativa formen legitimera en privatisering av vårdcentralen. En annan sak är det om i ett tänkt exempel läkarna för sig, sjuksköterskorna för sig och annan personal för sig bildar separata ekonomiska föreningar och genom avtal utnyttjar varandras tjänster.

2.3 Kapitalbildning och kapitalförsörjning i kooperativa företag

2.3.1 Teorier bakom det kooperativa kapitalet

Det har under årens lopp gjorts många försök att teoretiskt försöka beskriva det kooperativa kapitalets natur. Senast i samband med 1978 års kooperationsutredning[11] var problemet föremål för teoretiska överväganden och konkreta förslag. Frågan om det kooperativa kapitalets natur har emellertid inte förts framåt i teoretisk mening. Forskare och kooperativa ideologer har knappast nått längre med problemen än till att formulera ett antal frågor. Varken några empiriska studier eller framåtriktade hypoteser har genomförts eller ställts upp, med enstaka undantag.[12] Exempelvis finns ingen känd empirisk studie över kooperationens besvärliga kapitalförsörjningsproblem under 80-talet i relation till aktiemarknadens framgångar. Den etablerade kooperationens företrädare har själva fått finna vägar för det kooperativa företagets överlevnad. Finaniseringsformer som bedömts nödvändiga har inte sällan råkat i konflikt med gamla kooperativa värderingar.[13]

Följande problem som hänger samman med kapitaliserings- och finansieringsfrågor har aktualiserats inom kooperationen under 80-talets senare del

* Inom den etablerade kooperationen rör frågan främst om det kooperativa rörelse- och balanskapitalet kan individualiseras i ökad utsträckning och om det i så fall kan accepteras, i åtminstone formell konflikt med de kooperativa grundvärdena, att kapitalets avkastning marknadsanpassas

* Inom den etablerade kooperationen har vidare frågan om s.k. differentierade medlemsinsatser varit föremål för överväganden liksom räntesatsens storlek[14]

* För jordbrukskooperationen, med efterföljd i konsumentkooperativa och ömsesidiga försäkringsföretag, är frågan om det främmande kapitalets storlek, former och andel av väsentlig betydelse[15]

* Inom nykooperation är problemet än så länge snarare intital- än konsolideringskapitalet, dvs. hur riskkapital till nya kooperativ skall anskaffas

* I det begynnande 90-talet har EG-kooperationens strävanden att finna övernationella kooperativa företagsstrukturer, s.k. european co-operatives eller EC's, i syfte att stärka kapital- och konkurrensbas ägnats visst intresse även i vårt land[16]

Samtliga dessa aspekter belyses översiktligt i det följande.

2.3.2 Det kooperativa kapitalets natur

Funderingarna kring kooperationens kapitalbildning, konsolidering och finansiering sammanhänger med den för all kooperation gemensamma frågan om det kooperativa kapitalets speciella natur och uppgift. I det följande lämnas en kort redovisning och diskussion som endast är översiktlig.

Det kooperativa företagets karaktär och juridiska kategorisering som personassociation i motsats till aktiebolags kapitalassociation har förbryllat kooperativa tänkare och praktiker genom tiderna.[17] Med utgångspunkt i de kooperativa grundvärdena om bl.a. öppet och frivilligt medlemskap, demokratiska arbetsformer (en medlem, en röst) och överskottsfördelningen (kollektiv fondering eller individuell och nyttjanderelaterad återbäring), har kooperatörerna tonat ner kapitalets betydelse i verksamheten, undantagit vissa förfaranden samt betonat från bolagsformen direkt motsatta faktorer.

Beträffande den första aspekten, de kooperativa grundvärdena, innebär dessa, att kapitalfrågan, sparandet är underordnad verksamheten. Kapitalet har snarare en "tjänarroll" än en primärrroll. Det är verksamheten eller medlemsnyttan som är styrande och utövar inflytande över kapitalets bildning och förvaltning snarare än tvärtom.

Beträffande den andra aspekten, omdiskuterade förfaranden, så anses de kooperativa grundsatserna i princip göra det både omöjligt och onödigt att syssla med sådant som

- **Ren spekulation** som inte skall förväxlas med risksatsningar eller förädling av balanskapital, t.ex. investeringar i kommersiella fastigheter

- **Överlåtelse av andelar i ekonomisk förening på en fri marknad** som inte skall förväxlas med transaktioner med andelens materiella konsekvens, t ex fri överlåtelse av bostadsrättslägenhet

- **Avkastningsnivåer som överskuggar den långsiktiga medlemsnyttan** som inte skall förväxlas med marknadsränta på s.k. medlemslån

- **Ränta på insatsen som inte är på förhand bestämd.**

De principiella hindren som de kooperativa grundsatserna utgör är lätta att glömma bort inför praktiska behov och nödvändigheter. Så styr t.ex. utbud och efterfrågan på kooperationens delmarknader i praktiken den kooperative medlemmens individuella handlande och avkastningen på hans insats. Utvecklingen av överlåtelsevärden för bostadsrätter är ett exempel på detta. Denna individuella förmögenhets-tillväxt kommer emellertid inte det kooperativa företaget som sådant till del.

Den tredje aspekten berör skillnader eller direkta motsatser i förhållande till aktiebolagsformen. Sammanhanget kan illustreras genom att vi försöker sätta upp några allmänna principer för det kooperativa kapitalets bildning och förvaltning;

- Det kooperativa kapitalet skall i huvudsak genereras och kontrolleras av sina medlemmar, dvs oberoende av utomstående intressen

- Kapitalstrategin skall vara långsiktig i syfte (stödja verksamheteens medlemsnytta) och avkastning

- Det kooperativa kapitalet skall både i storlek och röstvikt överväga eventuellt främmande kapital

- Det kooperativa kapitalets kollektiva del skall överväga dess individuella

- Kapitalförvaltningen skall främja effektivitet och medlemsnytta i verksamheten.

Vi anser att inte minst med tanke på det nyvaknade intresset för kooperation borde frågan om det kooperativa kapitalets natur bli föremål för den ekonomiska forskningens intresse under 90-talet. Som vi uppfattar saken saknar nämligen nykooperationen både en genomtänkt, långsiktig och en praktisk, kortsiktig kapitalstrategi.

Frågan om vad som i egentlig mening kan sägas vara det kooperativa kapitalet tillhör den ovan berörda och större frågan om kapitalbildningens teori. Följande uppräkning torde de flesta kooperatörer kunna enas om;

1 KOOPERATIVT EGENKAPITAL

a) Kollektiv del
a1 Fonder, reserver, avsättningar
a2 Andelar och aktier i andra företag
a3 Förädlingskapital, t ex fastighetsinnehav
b) Individuell del
b1 Medlemsinsatser
b2 Medlemslån (sparkassemedel, bosparande, Bonum m.fl. typer)

2 FRÄMMANDE KAPITAL
a) Förlagslån
b) Kreditmarknadslån

3 KAPITAL AV BLANDAD NATUR
a) Personalpensionsmedel

Till kooperativt egenkapital deifinieras således enligt denna karakteristik av medlemmarna ägt kapital, till främmande kapital av andra än medlemmarna ägt kapital. Skillnaden kan också definieras så, att medlemmarna förfogar över det kooperativa egenkapitalet och kan t.ex. förvandla kollektivt till individuellt kapital. Det främ-

mande kapitalet däremot kontrolleras av utomstående intressen.

Det finns inte någon aktuell studie över relationen mellan kooperativt egenkapital och främmande kapital. Det framstår dock som tämligen klart att det främmande kapitalet, sett över tiden, ökat sin andel på det egna kapitalets bekostnad. Inom konsumentföreningarna har t.ex. det främmande kapitalet ökat sin andel mellan 1946-1978 från 4 % till 20 %, personalpensionsmedlen från 4 till 30 %, medlemsinlåningen minskade från 25 till 20 % och det egna kapitalet inklusive obeskattade reserver minskade från 66 till 30 %. Det innebär att det kooperativa kapitalet inklusive medlems-inlåningen under en 30-årsperiod minskade från kring 90 % till 50 %.

Personalpensionsmedlen har stor omfattning och betydelse inom den etablerade kooperationen. De uppgår exempelvis till cirka 8 miljarder kronor i KF/Konsum och förvaltas av Kooperationens Pensionsanstalt. Pensionsmedlen överstiger vida den samlade volymen medlemsinsatser som uppgår till cirka 500 Mkr. i konsumentföreningarna. Pensionsmedel som ägs av den anställda personalen är således 16 gånger större än medlemsinsatserna. Relationen mellan eget och främmande kapital hos den del av nykooperationen som ligger utanför den etablerade kooperationen är naturligtvis ännu mindre känd än vad som framgår av det återgivna exemplet. Det kan dock på goda grunder antas att andelen eget kapital är ännu mindre än för den etablerade kooperationens del. Om den nykooperativa utvecklingen fortsätter med fler, mestadels små kooperativa företag finns det alla skäl att vara observant på utvecklingen.

2.3.3 Individanknutet kooperativt kapital

Till det indivuella kooperativa kapitalet räknas enligt den ovan återgivna uppställningen således dels medlemsinsatser, dels medlemsinlåning.

Medlemsinsatserna har mycket begränsad betydelse inom både konsumentkooperationen och nykooperationen. Insatsens storlek kan betraktas som rent symbolisk och har ofta varit oförändrad över decennier. Medlemsinsatsernas relativt blygsamma omfattning kan också ses som ett uttryck för avsaknaden av en långsiktig kooperativ kapitalbildningsteori och strategi.

Annorlunda förhåller det sig med medlemsinsatserna i bostadskooperationen och i lantbrukskooperation. I både HSB och Riksbyggen har insatserna mångdubblats på senare år, delvis orsakat av den mycket kraftiga byggkostnadsutvecklingen. Men utvecklingen är också ett uttryck för principen att kooperationen genererar sitt kapital från medlemmarna och att kapitalet är långsiktigt. Samma är förhållandet i lantbrukskooperationen där den enskilde lantbrukaren tagit ett allt större personligt ekonomiskt ansvar till följd av investeringar i fasta anläggningar och maskiner. I anledning härav föreslog kooperationsutredningen att det skulle öppnas en möjlighet för uppskjuten beskattning genom nedskrivning av viss del av medlemmarnas stadgeenliga insatsbetalningar. Denna möjlighet skulle omfatta medlemmar i jordbruks-, skogsbruks-, trädgårds- och fiskekooperativa föreningar.

En specialform i kraftig tillväxt under 80-talets senare del är bosparandet, dvs långsiktigt sparande för framtida köp av bostadsrrätt. En variant är Bonum som är en kombination av pensions- och bosparande för framtida köp av äldrebostadsrätt där det ingår viss service.

2.3.4 Kollektivt kapital

Till det kollektiva kapitalet räknas traditionellt fonderingar, reserveringar och avsättningar. Dit kan emellertid också räknas ägande av andelar och aktier i andra företag samt förädlingskapital, typ kommersiella fastigheter. För att främja ökningen av det kollektiva kapitalet föreslog kooperationsutredningen att den lagstadgade reservfondav-

sättningen skulle höjas från 5 till 10 %. För avsättning därutöver, upp till 20 % skulle avdragsrätt medges om avsättningen skedde till en kooperativ kapitalfond.

Det pågår inom den etablerade kooperationen en diskussion som rör möjligheten av att partiellt individualisera det kollektiva kapitalet. Diskussionen anknyter till förslag inom den europeiska kooperationen att ge medlemmarna individuell delaktighet i företagets förmögenhet genom särskilda förmögenhetsbevis, titre participatifs.

2.3.5 Främmande kapital

Ett av kooperationsutredningens förslag var att införa s.k. B-insatser. Förlagsinsatser är en form av egenkapitalinsatser från både andra än medlemmar och medlemmar. Innehav av förlagsbevis berättigar inte till rösträtt men innehavaren erhåller högre avkastning än räntan på medlemsinsatserna. Institutet infördes i 1987 års föreningslag men har inte kommit till användning i någon större omfattning. Förklaringen till det är sannolikt avsaknad av såväl inflytande som marknadsränta kopplat till förlagsbevisen.

När det gäller vanlig kreditmarknadsupplåning, alltså banklån är kooperationen hänvisad till i princip samma marknad och aktörer som övrigt näringsliv. Kooperativa företag inom den etablerade kooperationen kan därutöver anlita t.ex. KoopFinans, Kooperationens Pensionsanstalt och Föreningsbanken samt bland annat KF:s och HSB:s egna medlemsutlåning.

Till kapital av blandad natur kan räknas främst det pensionskapital som de anställda i de kooperativa företagen tjänat ihop. Detta motiveras av att de anställda inte automatiskt kan räknas som främmande eller utomstående men de är inte heller medlemmar endast på grund av sin anställning. De anställda är dock beroende av det kooperativa företagets marknadsframgångar och kan betraktas som in-

tressenter i företagen med större betydelse än t.ex. leverantörer eller finansiärer. Det kan antas att de anställda ofta faktiskt har ett minst lika stort intresse av företagets marknadsframgångar som medlemmarna. Förhållandet borde uppmuntra till utvecklingen av blandkooperativ där alltså kooperativet innefattar både producenter och konsumenter eller brukare.

2.3.7 Incitament för kooperativ kapitalbildning

Återbäringen, dvs indviduell utdelning av resultatet i förhållande till varje medlems deltagande under året, kan sägas vara kooperationens klassiska nyttoincitament. Medlemsantal och köptrohet minskade kraftigt i tiden efter återbäringens avskaffande i de flesta konsumföreningar inom konsumentkooperationen. Flera konsumföreningar diskuterar nu åter att införa återbäringen eller andra snarlika ekonomiska motiv. För medlemmarna i lantbrukskooperationen har återbäringen fortfarande mycket stor ekonomisk betydelse för den individuella ekonomin.

Inom nykooperationen diskuteras av förklarliga skäl återbäringen ännu inte på samma sätt som sker inom den etablerade kooperationen, främst konsumentkooperationen.

På medlemsinsatserna får medlemmen en årlig ränta enligt en i förväg fastställd räntesats. Ett förslag från kooperationsutredningen var att enkelbeskattning skulle införas för den del av insatsräntan som överförs till medlemsinsatserna. Utdelning till medlemmarna av ränta på insatskapitalet är avdragsgillt i den ekonomiska föreningens rörelse (jämför den s.k. Anellagen).

Inom den etablerade konsumentkooperationen förekommer sedan några år en annan specialform av medlemsinsats och medlemsinlåning, nämligen medlemskontot. Till det kontot kan återbäring, bonus och ränta på medlemslån och insatser bindas och i varierande grad tillföras medlemskapitalet, alltså insatsen.

2.3.8 Tänkbara framtida former för kooperativ kapitalbildning

Den speciella form av vinstandelsbevis, titre participatifs som är på väg att anammas av kooperationen i EG-länderna skulle kunna tänkas få efterföljd också i Sverige. Institutet skapas genom att del av kollektikapitalet, dvs fonderingar, reserver och avsättningar ges ett individualiserat uttryck i form av vinstandelsbesvis. Det innebär att del i resultatet kan omvandlas till kontanter eller insatser i villkorade former. Sådana vinstandelsbevis bör vara överlåtelsebara inom medlemskollektivet.

2.3.9 Finansiella riskkapitalinstitutioner

Kooperationsutredningen föreslog att det skulle inrättas ett statligt kreditinstitut benämnt Fonden för kooperativt egenkapital. Fondens uppgift skulle vara att göra kollektivt kapital tillgängligt för kooperationen som riskbärande kapital i form av B-insatser (förlagsinsatser). Fonden skulle anvisas 400 miljoner kronor.

I Kooperativa rådet ledde kooperationsutredningens förslag om ett särskilt kooperativt kapitalinstitutet till en del diskussioner och överväganden under förra delen av 80-talet.

I en rapport 1985-08-12 betitlad "Riskkapital för nya kooperativ" analyserades nya kooperativa företags behov och tillgång till kapital. Det konstaterades i rapporten att de formella möjligheterna att tillskjuta riskkapital skapats genom förlagsinsatserna men att dessa inte fått någon effekt: "De formella möjligheterna har inte kommit till någon praktisk tillämpning". I rapporten föreslogs dels ett åtgärdsprogram för information, utbildning och utveckling, dels att rådet skulle överväga "bildandet av ett institut för företagskapital benämnt Kooperationskapital".

Förslagen remitterades och fick ett blandat mottagande. Konsumentkooperationen uttalade sig positivt, lantbrukskooperationen skeptiskt till ett kapitalinstitut. Kapitalmarknadsinstituten Sparbankernas Förvaltnings AB, Småföretagsfonden (Sveriges Investeringsbank) och en lönatagarfond (Nordfonden) "förklarade sig beredda diskutera ett engagemang tillsammans med kooperationen i ett kapitalinstitut för ny kooperation".[18]

Vid Kooperativa rådets decembersammanträde 1985 föreslogs, att en utredningsman skulle utses med uppgift att

1. stämma av de kooperativa organisationernas beredvillighet att genom kapitalinsatsen medverka i etableringen av ett kapitalinstitut för ny kooperation,

2. ta upp diskussion med lämpliga partners på kapitalmarknaden för att utröna förutsättningarna för engagemang i ett tillsammans med kooperationen gemensamt institut, samt

3. utarbeta förslag till kapitalinstitutets bolagskonstruktion och riktlinjer för institutets verksamhet.

Förslaget genomfördes aldrig.

Vi anser att det finns skäl för regeringen att pröva förslaget på nytt inte minst med tanke på det växande intresset för kooperation.

3 Områden som är lämpliga för den kooperativa företagsformen

3.1 Den kooperativa företagsformen som ett medel att förnya den offentliga sektorn

Innan välfärdsstaten uppstod fanns ändå tankarna på att människor måste sluta sig samman för att gemensamt klara av behov som var nog så uppenbara men som inte alls kunde tillgodoses av det dåtida samhället. Det var i folkrörelser, sjukkassor och kooperativ organiserade och drivna av de berörda människorna själva som behoven kunde tillgodoses på ett efter tidsförhållandena tillfredsställande sätt.

Tankarna på att det var en uppgift för samhället att sörja för välfärden samt samhällets allt bättre ekonomiska resurser medförde att de folkligt drivna verksamheterna i allt större utsträckning kom att övertas av stat och kommun. Under efterkrigstiden har det också av flertalet medborgare uppfattats som naturligt och självklart att det skall vara av samhället organiserade och drivna institutioner som sörjer för välfärdsbehoven. Framväxten av välfärdssamhället har medfört att alla numera kan tillgodogöra sig en standard i fråga om utbildning, sociala tjänster, sjukvård m.m. som vore helt otänkbar för de allra flesta i ett tidigare historiskt skede.

Flera faktorer påverkar nu förhållandena i riktning bort från samhällelig drift av välfärdsinstitutionerna. Några av de viktigaste faktorerna är nödvändigheten av att utveckla det demokratiska inflytandet på den lokala nivån, de allt bättre utbildade medborgarnas vilja att själva bestämma över kvaliteten på erbjudna offentliga tjänster samt naturligtvis gränserna för skatteuttaget som tvingar fram metoder för effektivare användning av de gemensamma resurserna. För allt flera är det därför av olika skäl inte längre självklart att stat, kommun och landsting måste driva alla verksamheter i egen regi.

3.1.1 Den demokratiska aspekten

En faktor som spelar en viktig roll i den förändrade synen på den offentliga sektorn är diskussionerna om det demokratiska inflytandet på den lokala nivån som startade under mitten av 1970-talet och som åter tagit fart under 1980-talet. De allt bättre utbildade medborgarna har i rollen som brukare lärt sig att ställa krav på kvalitet och inflytande över de offentliga tjänster som erbjuds.

Samtidigt som det på arbetsmarknaden allmänt sett har skett en påtaglig utveckling av de anställdas möjligheter att påverka sin egen arbetsplats har medborgarnas inflytande över de offentligt tillhandahållna tjänsterna på flera sätt minskat. Maktutredningen har t.ex. genom undersökningar påvisat, att några av de områden där människor upplever sina möjligheter att själv påverka innehållet i de erbjudna tjänsterna som minimala är skolan och sjukvården.[19] Staten har lagt allt fler betydelsefulla uppgifter på kommuner och landsting och medborgarna själva har bidragit till den kommunala utbyggnaden genom att ständigt kräva fler och utvidgade tjänster. Kommunerna har dessutom genom sammanläggningar vuxit till i många fall enorma organisationer med tusentals anställda. Den här skisserade utvecklingen ställer naturligtvis oerhörda och nya krav på dem som har ansvaret för medborgarnas väl och ve, alltså de förtroendevalda politikerna.

Parallellt med att kommunerna har blivit större och fått fler uppgifter har antalet förtroendevalda minskat. De stora, komplexa, kommunala organisationerna med deras många högutbildade och starkt specialicerade tjänstemän har också minskat de förtroendevaldas möjligheter att styra på traditionellt sätt efter givna regler. Frågorna om de förtroendevaldas styrmöjligheter har ingående analyserats av förtroendeuppdragsutredningen.[20] Förtroendeuppdragsutredningen har funnit att de förtroendevalda, om inget radikalt görs åt saken, lätt blir systemets fångar. Det betyder att de förtroendevalda riskerar att mer bli det översta skiktet i en tjänstemannahierarki än att

uppträda som ombud och förespråkare för väljarna - medborgarna.

Om således detaljstyrning med stöd av de traditionella regelsystemen inte längre fungerar som politiska styrmedel måste nya metoder komma till användning. I organisationsteoretikernas arsenal finns det också flera nya metoder att tillgripa som länge använts i de stora industriföretagens organisation men som nu även börjar vinna insteg i de kommunala och landstingskommunala organisationerna. Nyckelord i dessa sammanhang är målstyrning och decentralisering.

När sådana termer som målstyrning och decentralisering används är det nödvändigt att göra klart vad de står för. Ett industriföretag är till att börja med inte samma sak som en kommun eller ett landsting. Målen för och syftet med en kommun är helt andra än vad som gäller för ett företag.

Kommunen har att förse medborgarna med tjänster och nyttigheter som dels är lagreglerade och dels beslutade på annat sätt i demokratisk ordning. Det är naturligtvis bra för medborgarna om tjänsterna kan produceras till så låg kostnad som möjligt med beaktande av kvalitetskravet. Kostnadsaspekten får emellertid inte föranleda kommunen att underlåta att erbjuda tjänsterna, åtminstone inte om det är en skyldighet reglerad i lag. Kommunen får heller inte enligt den s.k. självkostnadsprincipen ta ut högre avgift än som motsvarar kommunens egen kostnad för en viss tjänst.

För ett företag är förhållandena i allmänhet annorlunda. Företaget erbjuder varor och tjänster på en marknad till ett pris som generellt sett måste överstiga eller åtminstone täcka företagets kostnader för att producera varorna eller tjänsterna. Om produktionskostnaden blir högre än det pris företaget kan få ut på marknaden står det företaget fritt att upphöra med produktionen.

Målen som en kommun eller ett landsting formulerar måste vara politiska mål uttryckta som prioriteringar utifrån politiska ställningstaganden. Vissa övergripande eller överordnade mål måste sedan brytas ner till delmål och verksamhetsmål på det lokala planet för att bli hanterliga och begripliga i den mindre organisationen. För ett företag däremot är målen kommersiella, t.ex. uttryckta som en viss försäljningsvolym, en viss vinst eller vissa marknadsandelar. Även ett företags mål kan emellertid behöva brytas ner från övergripande och långsiktigt strategiska till mer närliggande handlingsmål.

I en målstyrd eller resultatstyrd organisation inom den offentliga sektorn blir politikernas roll att som ombud för väljarna ställa upp tydliga politiska mål för verksamheten samt att genom uppföljning och utvärdering se till att de politiska målen verkställs och att om det behövs ge tydliga signaler om att verkställigheten skall inriktas mot målen. Däremot skall politikerna avhålla sig från att lägga sig i detaljer om hur verkställigheten skall gå till. De förtroendevalda, befriade från tvånget att ta ställning i rena driftsfrågor och försvara organisationen, kan i stället på ett markant sätt koncentrera sig på att vara just politiker och med kraft hävda väljarnas krav. Det blir under sådana förhållanden från politisk ståndpunkt relativt ointressant om de offentliga tjänsterna produceras i en egen organisation eller av någon utomstående. Det är denna utveckling som enligt vår mening skapar intressanta möjligheter att utveckla kooperativa lösningar som ett alternativ till traditionell offentlig förvaltningsform.

3.1.2 Decentraliseringsaspekten

Till skillnad från kraven på den **yttre** demokratiska formen som syftar till att förbättra brukarnas inflytande över de offentliga tjänsterna tar decentraliseringssträvandena snarast sikte på att förbättra den **inre** demokratiska formen, alltså personalens möjligheter att påverka sin egen

arbetssituation. Även den decentraliserade organisationen kan ursprungligen härledas ur industrins strävanden att uppnå bättre effektivitet. Försöken med självstyrande grupper på 1960- och 70- talen kan sägas vara det första allvarligt menade uttrycket för verkligt personalinflytande. Här bortses då helt från industrins egna motiv för dess decentraliseringsmodeller.

Den moderna industriproduktionen förutsätter också välutbildade anställda som både vill och kan ta ansvar för arbetsprocesser som tidigare självklart skulle ledas av förmän och andra lägre tjänstemän. Då ansvaret flyttats ner i organisationen blir en hel del chefs- och tjänstemannabefattningar på låg- och mellannivå överflödiga och avståndet minskar mellan de högre nivåerna i hierarkin och dem som utför själva produktionen. I en del fall talas det till och med om frånvaron av hierarkier i moderna organisationer och mer om platta nätverk där inbördes informationsutbyte ersätter traditionell ledning och ordergivning. Nätverksorganisation anses speciellt lämplig i tjänsteproducerande företag med stort behov av informationsutbyte. I detta sammanhang bör också uppmärksammas den moderna informationsteknikens möjligheter till decentralisering av både ansvar för arbetsuppgifter och av arbetsplatser. Särskilt möjligheterna till decentralisering av arbetsplatserna har ännu inte börjat utnyttjas i någon större utsträckning men här bör finnas en mycket stor potential för utveckling.

De offentliga arbetsgivarna har i de flesta fall dröjt längre än industrin med att på ett radikalt sätt bryta ned och ändra de gamla, starkt hierarkiska organisationerna. Orsakerna till detta är inte helt lätta att analysera. Åtminstone till en del ligger dock säkert förklaringen i att det inte funnits något starkt yttre tryck på politiker och ledande tjänstemän att förändra organisationen. Låg effektivitet och krav från medborgarna på mer och bättre offentlig service har länge kunnat mötas genom att mer resurser skjutits till i stället för att organisationen ändrats och förbättrats. Traditionens makt i de offentliga

organisationerna väger säkert också tungt med modeller hämtade från tidig organisation av industriproduktion och av gammaldags militär besluts- och befälsordning. Argument som rättssäkerhetskrav och krav på rättvis och lika behandling av alla brukare sätts också upp som hinder för att decentralisera beslutsfunktionerna. Endast en starkt centralstyrd organisation kan enligt det synsättet garantera en rättvis behandling av alla.

I de ofta mycket stora, byråkratiskt fungerande offentliga organisationerna känner personalen på de lägsta nivåerna sig ofta övergiven. Dess kunskaper och idéer tas sällan till vara och det är många beslutsnivåer mellan barnskötaren, vårdbiträdet eller städerskan och förvaltningsledningen. I exempelvis de stora vårdorganisationerna är det ofta kvinnor som befinner sig längst ner i hierarkin där arbetsmiljön kan vara påfrestande med ensamarbete, monotoni, tunga lyft och ringa uppskattning från vare sig brukare eller arbetsledning. Sådana dåliga arbetsmiljöer leder till missnöje, många sjukskrivningar, "utbrändhet" och hög personalomsättning med därav följande dåligt utnyttjande av resurserna.

De ofta otydligt formulerade eller obefintliga målen på ledningsplanet innebär för personalen på basplanet osäkerhet om vad som egentligen krävs av dem som organisation och individer. Innebörden av beslut fattade av politiska organ eller förvaltningsledning blir med det stora avståndet till baspersonalen och de många ordernivåerna oklara och diffusa för den personal som skall verkställa besluten. För att bota bristen på information uppifrån kan baspersonalen i vissa fall utveckla individuella mål för verksamheten, mål som i värsta fall kan visa bristande överensstämmelse eller stå i direkt strid med centralt fattade beslut. Målkonflikter av den typen leder ofta till att de förtroendevalda som så småningom uppmärksammas på saken inte känner igen sina egna beslut i verkställighetsfasen.

Personal som saknar tydligt angivna mål för verksamheten har ofta visat sig i stället efterfråga detaljerade regler för hur arbetet skall bedrivas. Det är då tämligen klart att ju längre ner i hierarkin, desto mer detaljerade regler vill arbetstagaren ha medan högre tänstemän och chefer gärna vill slippa detaljerade regler. När en klart uttalad vilja saknas om målen för verksamheten ger detaljerade regler för baspersonalen denna en viss säkerhet om sin uppgift medan bristen på både politiska mål och interna regler ger de högsta cheferna stor frihet att styra.

Det är också intressant att iaktta viljan till genomgripande ändringar i befintlig organisation. Utifrån sett kan det ofta te sig som om det största motståndet mot förändringar kommer från basplanet. På ett sätt är det säkert riktigt eftersom sparkampanjer och indragningar av personal ofta är riktade just mot personalen på det lägsta planet och det är självklart att den vars anställning hotas gör motstånd. Å andra sidan har det visat sig att där det erbjuds alternativ för baspersonalen är denna tillsammans med förvaltningsledningen den mest förändringsbenägna medan motståndet till förändring kommer från mellannivåerna.

Vad som krävs för att komma till rätta med de här påtalade briserna i arbetsorganisationen är en långtgående decentralisering av besluten. Om decentralisering skall bli något annat än ett honnörsord krävs också att både ansvar och befogenheter flyttas ut i organisationen så långt det över huvud taget är möjligt. Det krävs mod av den politiska ledningen att våga genomföra en verklig decentralisering trots allt motstånd som kan finnas från dem i organisationen som ser sin egen maktposition hotad. Även många politiker kan själva vara tveksamma till decentralisering eftersom de tror att de förlorar kontrollen över verksamheten om de inte själva får fatta detaljbeslut om stort och smått. Det gäller emellertid att våga lita på personalen, att uppmuntra och stödja experiment och inte minst viktigt, att tillåta misstag.

Vi kan alltså sammanfattningsvis konstatera att vårt välfärdssamhälle i dag står inför en stor utmaning. Efter en kraftig utbyggnad av den offentliga sektorn går vi in i en period där kvarstående utbyggnadsbehov föreligger men där betoningen framför allt ligger på en nödvändig omstrukturering av organisationen för verksamheternas utförande. Målet för förändringen måste vara att kvalitén i verksamheten och möjligheterna till delaktighet och inflytande skall motsvara kraven från dagens medborgare och personal.

Vi anser att förnyelsen av den offentliga sektorn är nödvändig bl.a. utifrån följande problembild;

- Alltför många människor har passiviserats bl.a. av det kommersiella trycket men också av det offentliga expert- och servicetänkandet som handlar om att samhället skall ordna och planera det mesta för människorna i stället för att skapa förutsättningar för brukarna av tjänsterna att vara delaktiga och ha inflytande över produktionen.

- Många offentliga organisationer, bl.a. kommuner har utvecklat alltför storskaliga organisationer till vilka medborgarna känner främlingskap och de anställda i alltför många fall en bristande motivation till arbetet.

- I många kommuner finns det för många nivåer i organisationen och för stor administration vilket innebär ett ineffektivt utnyttjande av de tillgängliga resurserna.

- Politikerna agerar alltför sällan som konsumentföreträdare och folkets valda ombud. Organisationsformerna har gjort att de förtroendevalda i många fall hemfallit åt ett producentperspektiv där de måste förklara för människorna i t.ex. kommunen varför det är som det är och ofta också varför det måste förbli som det är i kommunen.

- De kommunalt förtroendevalda upplever stora svårigheter att styra kommunerna politiskt. Ofta känner inte politikerna igen sina beslut och intentioner när besluten omsatts till handling av den kommunala apparaten. I vissa fall verkställs besluten över huvud taget inte alls.

- Många anställda känner att deras kunskap och initiativförmåga inte kommer till sin rätt.

- Det finns många dåliga arbetsmiljöer i den offentliga sektorn.

- Arbetsorganisationen är på många håll dålig med enformiga arbetsuppgifter utan utvecklingsmöjligheter och för lite ansvar och befogenheter för den anställde.

- Obefintliga eller oklara mål både på strategisk och operativ nivå innebär osäkerhet om vad som skall göras. I stället kan individuella mål utvecklas och målkonflikter uppstå. Beslutskramp och prioriteringsproblem är andra effekter.
  En dåligt utvecklad mål och ramstyrning leder också till svårigheter att utvärdera och följa upp resultatet av verksamheten.

- De otillräckliga ekonomiska resurserna kan leda till oro, osäkerhet och otrygghet bland personalen vilket i sin tur kan innebära motstånd mot förändringar.

- Bristen på affärsmässighet i form av ekonomiskt resultattänkande skapar budgetöverskridanden, s.k. fria nyttigheter och dåligt ekonomiskt ansvarstänkande m.m. Kostnadsmedvetandet är outvecklat liksom marknadsföring och försäljning av interna och externa tjänster.

- Den faktiska monopolsituationen inom många områden leder till svårigheter att göra jämförelser och att mäta resultat.

Decentralisering kan tänkas genomföras på flera olika sätt. En modell är att bilda s.k. resultatenheter som har att utifrån givna mål och ramar själva ansvara för att verksamheten sköts. Ett bra resultat skall av personalen kunna avläsas i form av belöning och uppmuntran. Den mest långtgående formen av decentralisering är att bryta ut enheter ur förvaltningen och låta personalen bilda egna företag som genom avtal med det offentliga organet sköter driften. Som lämplig företagsform i dessa sammanhang framstår kooperativet. Den kooperativa formen erbjuder en demokratisk modell för arbetets bedrivande och torde passa utmärkt för utförande av just den typ av tjänster som skall tillhandahållas av den offentliga sektorn. En viktig aspekt är, att den kooperativa formen av många upplevs vara mycket lämpad för det sätt som kvinnor föredrar att arbeta på. Som vi tidigare konstaterat utförs mycket av det produktiva arbetet på basplanet av just kvinnor. Kvinnorna har allt att vinna på att deras arbetsinsatser uppvärderas vilket torde bli ett av flera goda resultat om personalen på eget ansvar och enligt sina egna idéer får utföra arbetet.

3.1.3 Effektivitetsaspekten

Utvecklingen av välfärdssamhället har gjort det möjligt för alla att ställa krav på trygghet och jämlikhet i vård, utbildning och omsorg. Nu växer medborgarnas krav på den offentliga sektorn till att också handla om inflytande, kvalitet och tillgång till olika alternativ. Den moderna människan räknar med att tjänsterna skall finnas då de behövs och kräver dessutom att det skall vara bra tjänster som produceras. Många i främst den välutbildade yngre generationen ställer dessutom krav på att det skall vara möjligt att välja mellan olika typer av pedagogik i skolan och olika vårdformer inom sjukvården osv.

Politikerna och tjänstemännen inom den offentliga sektorn har alltså att räkna med betydligt otåligare och mer krävande och kunniga medborgare. Det är resultatet av bättre utbildning och den allmänna höjning av välfärden som skett i samhället och är i grunden utmärkt men det ställer krav på en förändring av organisationen så att den bättre svarar mot de krav som kommer att ställas. Som vi sagt tidigare finns det inte längre något utrymme för att höja skatterna och även möjliga avgiftsuttag är begränsade. Kraven från medborgarna kan alltså uttryckas som krav på högre effektivitetsutnyttjande, d.v.s. medborgarna kräver att varje skatte- och avgiftskrona används på det mest ändamålsenliga sättet.

Vi anser inte att det finns något motsatsförhållandena mellan kraven på effektivitet och kraven på demokrati utan tvärtom anser vi oss ha funnit ett starkt samband mellan dem. Om vi tar begreppet effektivitet som utgångspunkt enligt nedanstående skiss kan vi lätt se att effektivitet, demokrati och decentralisering hänger intimt ihop.

DEMOKRATI

EFFEKTIVITET **DECENTRALISERING**

Om effektivitet väljs som utgångspunkt för att uppnå ökad demokrati blir verktyget för att uppnå målet decentralisering, om ökad demokrati är utgångspunkten kan även här decentralisering väljas som verktyg och slutligen, om decentralisering i sig väljs som utgångspunkt för en förändrad organisation blir resultatet ökad demokrati och även höjd effektivitet. Slutsatserna bygger på erfarenheter från ett antal svenska kommuner och landsting och

förutsätter naturligtvis att varje åtgärd utförs på ett riktigt sätt.

3.2 Användning av kooperativa lösningar i förändringsarbetet inom offentlig sektor

Den i de närmast föregående avsnitten beskrivna problembilden som finns inom den offentliga sektorn kan angripas på olika sätt. Vi har också ovan antytt både decentralisering inom den befintliga organisationen och användning av kooperativ som möjliga lösningar. I många kommuner diskuteras en omstrukturering av den kommunala organisationen till att omfatta beställarnämnder, skilda från de utförande organisationerna som förutom de egna formerna också kan vara i annan regi, t.ex. kooperativt eller privat driven entreprenadverksamhet.

En möjlig kooperativ utveckling inom den offentliga sektorns ram skulle gynnas av en utveckling av beställarnämnder med uppgift att sluta avtal med olika intraprenörer och entreprenörer. Kommunernas beställarkompetens skulle öka liksom möjligheterna att utvärdra resultaten och jämföra olika servicelämnare och olika alternativ.

En förändrad kommunal organisation med tydligt åtskilda beställar- och utförarroller ställer också krav på de kooperativ som vill komma i fråga för uppdrag. För att klara sig i konkurrensen från en effektiviserad drift i kommunal egenregi eller från privata företag måste den kooperativa verksamheten verkligen präglas av den kooperativa särarten. Den kan beskrivas som den samlade effekt som erhålles av bl.a. en tillämpning av grundsatserna om lokal medlemsdemokrati och ett aktivt deltagande från medlemmarna. Genom självkostnadsprincipen och principen om begränsad ränta på insatt kapital förbättras förutsättningarna att klara konkurrensen från kommersiella privata alternativ där själva utgångspunkten och strävan är att uppnå största möjliga ränta till ägarna på det insatta kapitalet.

Genom kontrakt med kommunen ges kooperativet resultatansvar för kvantitet och kvalitet på prestationerna samt för det ekonomiska resultatet. Den kommunala nämnden beställer tjänsterna utifrån de politiskt uppsatta målen för verksamheten. Därmed renodlas också de kommunala nämndpolitikernas roll till att vara företrädare för medborgarintresset, alltså att genom kontinuerlig uppföljning och utvärdering kontrollera att medborgarna får mesta möjliga valuta för sina pengar.

Vi anser att en fungerande kooperation är en bra form av ekonomisk samverkan, där medlemmarna själva kontrollerar och driver en verksamhet som de har behov av. Kooperation bygger på öppenhet, frivillighet, demokrati och medlemmarnas aktiva deltagande. Kommunerna bör därför enligt vår mening på olika sätt stödja och stimulera föräldrar, elever, pensionärer, ungdomar, handikappade och andra brukare av kommunal service till kooperativa lösningar av behov som finns inom kommunernas ansvarsområden.

Genom att erbjuda intresserade personalgrupper att själva ta över driftsansvaret för verksamheten skapas möjligheter för personalen att självständigt och i demokratiska former lägga upp sitt arbete samt genomföra sina ideer. Härmed kan mångfalden och kvaliten i verksamheten förbättras.

Ett par centrala faktorer i ett fungerande kooperativ är;

att makten hela tiden behålls av dem som berörs av tjänsten som producent eller konsument.

att medlemsskapet i företaget är frivilligt och öppet för alla berörda producenter och/eller konsumenter.

Kooperationen betonar den egna insatsens betydelse. Hemligheten med den kooperativa idén kan uttryckas så, att den erbjuder en form som bygger på ianspråktagande av alla medlemmarnas resurser. Att bilda ett kooperativ kan vara en utväg och ett instrument för de mest utsatta grupperna

i en kommunal verksamhet både bland personalen och brukarna, liksom det kan vara en utväg för dem som vill komma vidare och förverkliga en idé tillsammans med andra. I jämförelse med andra alternativ är det unika med den kooperativa lösningen att den identifierar de berörda brukarna och den berörda personalen som den grupp som kan och bör lösa de uppgifter som hör till produktion och konsumtion av den service som kommunerna har ansvar för.

För personalen handlar det om en uppgradering av arbetet och att ta tillvara dess kompetens. Det handlar också om ett ökat inflytande och en form av arbetsplatsdemokrati för personalen. Personalkooperativ kan också bidra till att minska personalomsättningen och underlätta rekryteringen av ny personal. Kooperativa lösningar kan enligt vår mening också komma att bli ett mycket aktivt instrument för mobilisering av personalen i syfte att bygga upp dess självtillit, att bryta ned hierarkier och visa på alternativa vägar.

För konsumenterna kan kooperativ medföra mera inflytande. Konsumenternas resurser kan tas tillvara genom att dessa involveras personligen i verksamheten. Konsumentkooperativ har hittills kanske mest uppstått i klara bristsituationer, t.ex. när föräldrar inser att de inte kan tillgodose sitt behov av barnomsorg på annat sätt.

Men det är också möjligt att anlägga kvalitativa aspekter på den omsorg som ges genom ett konsumentkooperativ. Konsumenterna är de bästa experterna på sina behov och när de organiserar sin verksamhet finns det därför all anledning att tro att de gör det på ett sådant sätt att de får ut det de vill av den kooperativa verksamheten.

I ett kooperativ finns ingen annan att skylla på om saker och ting inte fungerar som det var tänkt. Medlemmarna bestämmer själva arbetsfördelning och arbetsledning. I ett kooperativ är det nära mellan besluten och verkställigheten. En högre instans godkännande behöver inte inväntas om någon medlem har ett förslag. Det finns möjlighet till

flexibilitet och snabbare anpassning till en ny situation jämfört med vad som är fallet i en större organisation.

Genom delegeringen av ansvar och befogenheter till kooperativet stiger kostnadsmedvetandet och genom att kooperativet själv förfogar över överskott och måste täcka underskott från verksamheten i enlighet med kontraktet med kommunen uppnås en effektiv användning av resurserna. En kreativ inställning till hur resurserna kan öka stimuleras också. De som arbetar i ett kooperativ väljer för det mesta sina arbetskamrater vilket betyder att det är lättare att enas om mål och arbetsformer. Samarbetet blir bättre och därmed ökar också arbetstillfredställelsen. Genom kooperativet uppstår kanske för första gången möjligheten att förverkliga ett visst arbetssätt och ta ansvar för det fullt ut. Detta upplevs naturligtvis av många som en utmaning och en möjlighet att växa som människa.

En större arbetstillfredställelse, ökad flexibilitet och bättre samarbete i personalgruppen ger på sikt säkert också positiva effekter för dem som anlitar personalkooperativets tjänster.

3.3 Den kooperativa företagsformen som ett medel att bidra till landsbygdsutveckling

Flera statliga utredningar har under senare år behandlat landsbygds- och glesbygdsfrågor utförligt. 1987 års regionalpolitiska kommitté avgav 1989 sitt slutbetänkande FUNGERANDE REGIONER I SAMVERKAN, SOU 1989:55 som innehöll en utförlig analys av problemen med att skapa regional balans. Kommittén analyserade också den regionala utvecklingen i ett Europaperspektiv och lade fram en lång rad förslag till åtgärder. I samband med avslutningen av kampanjen Hela Sverige ska leva lämnade glesbygdsdelegationen ett betänkande (Ds 1990:10) med samma titel som kampanjen. Även glesbygdsdelegationens nämnda betänkande innehöll en lång rad förslag till åtgärder för att få

bättre balans mellan tätorter och ren landsbygd i olika regioner. Båda dessa betänkanden ingick som underlag i regeringens proposition om Regional politik för 90-talet (prop. 1989/90:76) som behandlades av vårriksdagen 1990.

Slutligen har boendeservicedelegationen under 1990 lämnat sitt slutbetänkande Service i samverkan, Ds 1990:87 som också tar upp en hel del frågor som hänger samman med landsbygden och dess försörjning med service. I **Del 2** bilaga 2 till vårt betänkande redovisas 42 projekt med kooperativt innehåll som bedrivits med stöd av boendeservicedelegationen.

Vi har inget i sak att tillägga till de analyser av landsbygdens problem som utförligt behandlats av de nämnda utredningarna och i den regionalpolitiska propositionen utan vi stannar vid att referera en del slutsatser. Vi skall också beröra några frågor av särskild betydelse för de kooperativa utvecklingsmöjligheterna.

Enligt regionalpolitiska kommittén är i debatten glesbygd och landsbygd ofta synonyma begrepp. I glesbygdsförordningen anges som definition på glesbygd "stora sammanhängande områden med gles bebyggelse och långa avstånd till sysselsättning eller service samt skärgårdar och liknande områden." Det är länsstyrelsen som i varje län avgör vilka områden som där är att klassa som glesbygd. Det finns glesbygder spridda över hela landet men de stora sammanhängande områdena finns i Norrlands inland, delar av Norrlandskusten, Kopparbergs, Värmlands och Älvsborgs län, delar av Småland och i skärgårdarna. Glesbygden som den här definierats befolkas av ungefär 600.000 människor.

Landsbygd är en vidare definition än glesbygd och till landsbygden räknas också tätorter med mindre än 3.000 människor med utgångspunkt från en definition som gjorts av Europarådet. Med den definitionen bor i Sverige omkring 1,6 miljoner människor på landsbygden.

Den regionalpolitiska kommittén förde liknande resonemang som vi fört i introduktionsavsnittet om utvecklingstendenserna när det gäller organisation av arbetsplatser, möjligheten till decentraliserade arbetsplatser på grund av den tekniska utvecklingen osv. Bland de förslag kommittén framförde i anslutning till avsnittet om landsbygdsutveckling vill vi särskilt framhålla följande som vi anser ansluter nära till våra resonemang om lämpliga arbetsområden för kooperativa företag

> "De selektiva stöd stöd inom livsmedels-och fiskepolitiken, som huvudsakligen är regionalpolitiskt motiverade, bör inordnas i stöden för regionalt utvecklingsarbete."
>
> "Turistrådet bör ges i uppdrag att i samverkan med berörda organisationer kartlägga turismens utvecklingsmöjligheter i Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige. De förutsättningar som finns för en vidareutveckling av den småskaliga upplevelseturismen bör särskilt beaktas."
>
> "Kooperativa rådet bör ges uppdraget att studera behovet av företagsstödjande åtgärder riktade till producentkooperativ i småföretagsform."
>
> "Regionalpolitiken har i alltför liten utsträckning uppmärksammat könsuppdelningen på arbetsmarknaden och behoven av att aktivt arbeta på att utveckla den kvinnliga arbetsmarknaden."
>
> "En ram om 25 miljoner kronor per år bör avsättas för kvinnliga kompetenscentra i Inlandet, Bergslagen och Sydöstra Sverige."

Några av de utvecklingstendenser som kan få allra störst effekt för landsbygden är;

- den minskade betydelsen av fysiska avstånd

- förskjutningen från naturtillgångar till kompetens och andra mänskliga resurser som grundläggande utvecklingsfaktorer

- betydelsen av tillgänglighet och nätverk.

Strukturomvandling, oavsett om den begränsas till organisatoriska frågor eller om den griper igenom ekonomi och samhällsliv får alltid geografiska konskekvenser. När ekonomin förändras förändras samspel och balans mellan olika typer av regioner. Utvecklingen mot internationalisering och bättre kunskaper får med säkerhet konsekvenser även för landsbygden i Sverige. Det finns tecken till positiva möjligheter men också påtagliga hot. En god utveckling framöver kommer knappst att ske utan ett kreativt engagemang från landsbygdens egen befolkning. I många bygder är kooperativ samverkan ett sätt att grundlägga en stabilare framtid

I sitt betänkande ansåg glesbygdsdelegationen att den kooperativa företagsformen är av särskilt intresse för landsbygden. Där finns en tradition för samarbete och där finns också fortfarande ett stort behov av samverkan. det finns både ekonomiska och sociala behov för sådan samverkan och enligt vår mening tillgodoses båda på ett utmärkt sätt i den kooperativa företagsformen. Glesbygdsdelegationen framhöll vikten av det bildas fler kooperativa utvecklingscentra och anger som en tänkbar lösning också samlokalisering med andra typer av utvecklingsfunktioner t.ex.sådana för kvinnor. Folkhögskolorna skulle enligt delegationen kunna spela en viktig roll för utbildningen av kooperatörer och föreslår att sådan utbildning stimuleras.

Länge har det funnits en besvikelse över den långsamma takt som den nya småskaliga elektroniken vunnit intåg i landsbygdens näringsliv. Småningom har det vuxit fram en insikt om att spridningen av sådan teknik hänger samman med traditioner, kunskap och förekomsten av både personliga och fysiska band till omvärlden. Ny teknik och utveck-

ling kan inte tvingas på landsbygden. De som bor på landsbygden måste själva stå för införandet. Identitet, kultur, självtillit och samverkan är den väg som allt flera bygder går för att skapa den självkänsla och kompetens som krävs.

Flera av de förändringar av regionalpolitiken som nyligen genomförts har enligt vår mening skapat bättre förutsättningar för den kooperativa företagsformen att utvecklas på landsbygden. Vi syftar då bl.a. på de förbättringar som gjorts av glesbygdsstödet, t.ex. möjligheten att få stöd till s.k. mjuka investeringar som marknadsföring, produktutveckling, utbildning och liknande. Länsstyrelsens ökade frihet att använda det s.k. länsanslaget för olika ändamål bör också nämnas, liksom höjningen av anslaget. Det innebär att möjligheterna att stödja olika projekt har ökat avsevärt. Givetvis gäller det sagda också kooperativa företag och kan t.ex. omfatta rådgivning, utbildning m.m. som ingår i den typiska kooperativa rådgivningsverksamheten.

Vi har här lyft fram de förbättrade förutsättningar på regional nivå som riksdagens beslut enligt den regionalpolitiska propositionen ger. Det är då viktigt att understryka länsstyrelsernas ansvar för att möjligheterna verkligen tas tillvara att stimulera den kooperativa utvecklingen på landsbygden.

Vi vill avslutningsvis framföra ett antal exempel på möjliga versamhetsfält för den kooperativa företagsformen på landsbygden.

* Samhällskooperativ av typen Byssbon och Huså i Jämtland samt i Tornedalen

* Kunskapsföretag såsom konsulter, elektronikkonstruktörer och dataföretag

* Låt kooperativ utföra statliga och kommunala uppgifter på uppdrag av det offentliga

* Förena samhällskooperativet med utveckling av turism, lokal odling, förädling och tillverkning av livsmedel, hantverksprodukter m.m.

3.4 Andra områden där den kooperativa företagsformen är lämplig

3.4.1 Befolkningsmobilisering i storstäderna

Vi anser att flera av de problem som finns på landsbygden också har sin motsvarighet i storstädernas förortsområden. Likartade problem är t.ex. bristen på arbetsplatser i bostadsområdet och utarmningen på service, både offentlig och privat. Även bristen på kultur i form av biografer, teaterlokaler och samlingslokaler är ofta ett gemensamt drag. Vad som däremot ofta skiljer sig åt i förortsområde och på landsbygd är befolkningens sammansättning, både etniskt, socialt och åldersmässigt.

Vi anser att kooperativa lösningar i många fall skulle kunna användas för att mobilisera befolkningen i storstädernas förorter likaväl som på landsbygden. Metoderna eller tillvägagångssättet måste dock ta hänsyn till de skillnader i fråga om kultur, ålder m.m. som finns. Många av boendeservicedelegationens projekt har emellertid varit inriktade på den typen av aktiviteter. Vi anser att erfarenheterna måste tas tillvara för att omsättas på andra håll.

Kommunerna skulle enligt vår mening kunna stimulera bildandet av samhälls/områdeskooperativ i storstädernas förorter i syfte att mobilisera invånarna för att skapa sysselsättning, fritidsaktiviteter och tillgång till olika former av service i anslutning till bostäderna.

I ett vidare perspektiv är målet ett så långt möjligt decentraliserat beslutsförfarande för att uppnå ett verkligt inflytande för invånarna/medborgarna.

3.4.2 Utveckling av arbetskooperation

Vi har tidigare i avsnitt 2.1.3 berört arbetskooperationens ställning i Sverige. Vår uppfattning är att den företagsformen i många fall är mycket lämplig, kanske mest för tjänsteproduktion i inte alltför stora enheter. Särskilt kan formen användas i sådana sammanhang där det inte ställs stora krav på kostsamma investeringar utan där det insatta kapitalet främst består av medlemmarnas kunskaper. Ett typiskt kooperativt företag är en personalassociation till skillnad mot det typiska aktiebolaget som är en kapitalassociation. En personalassociation är mindre lämplig för kapitalintensiva företag men lämpar sig väl för de flesta tjänsteproducerande företag. Många kvinnor som provat på arbetskooperativet som företagsform finner att just den passar deras sätt att arbeta mycket bra.

Mycket av det vi berört om den kooperativa utvecklingen i det föregående handlar givetvis om arbetskooperativ. Det gäller både vår beskrivning av personalkooperativ inom den offentliga sektorn och kooperativ för att utvecla landsbygd. Vi menar dock att det utöver de områdena finns ett utrymme för arbetskooperation och vi tar då särskilt fasta på den kooperativa företagsformens lämplighet för viss typ av produktion av varor och tjänster. Där förutsättningarna är de rätta för kooperativt företagande saknar det naturligtvis i stort sett betydelse var i fysisk mening företaget är beläget.

4 Hinder mot den kooperativa företagsformens användning och utveckling

4.1 Formella hinder, t.ex. lagar och andra författningar

Vi har kunnat konstatera att det inte finns särskilt många formella hinder i form av lagar och andra övergripande författningar som står i vägen för ett kooperativt nyföretagande. Däremot har olika myndigheter, både statliga och kommunala, tillskapat egna regelverk som i många fall upplevs som svåröverstigliga hinder av dem som arbetar

med kooperativ utveckling. Det är inte ens alltid myndigheternas regelverk i sig som utgör de verkliga hindren utan tolkningen och tillämpningen av regelverken. I det senare fallet blir hindren mer att uppfatta som informella snarare än formella. Det är heller inte lätt för riksdag och regering att med traditionella lagstiftningsåtgärder komma åt att undanröja hinder som på olika sätt ställs upp av självständiga förvaltningsmyndigheter och kommuner. Vi återkommer i förslagsdelen med en del förslag till åtgärder för att åtminstone på sikt undanröja en del av de hinder som ligger på gränsen mellan formella och informella.

4.1.1 Föreningslagen

Även om det således inte finns särskilt många rent legala hinder vill vi ändå peka på en del lagregler som upplevs som problem. Ett sådant som påtalas från t.ex. samtliga kooperativa rådgivare är regeln i föreningslagen om minsta antalet fysiska personer som får bilda en ekonomisk förening. Lagen stipulerar som minsta antal fem personer men det kan i praktiken ofta vara väldigt svårt att åstadkomma. Problemet är särskilt uttalat i samband med bildandet av små arbetskooperativ, där åtminstone till en början rörelsen inte bedöms komma att få en sådan omfattning att den kan sysselsätta fem personer. Ett aktuellt exempel i sammanhanget är de personalkooperativa daghem som fr.o.m. 1991 kan få statsbidrag. Få daghem eller fritidshem är emellertid av en sådan storlek att det finns plats för fem arbetande medlemmar. Naturligtvis går det att formellt komma förbi problemet genom att låta ytterligare en eller två personer vara medlemmar men utan att aktivt delta eller ens intressera sig för kooperativet. En sådan utväg bedömer vi emellertid som mindre lämplig eftersom den kooperativa tanken bygger på aktivt deltagande av medlemmarna och det finns stor risk för urvattning av idén med kooperativ om konstlade grepp av det här slaget måste tillgripas.

I fråga om personalkooperativ inom barnomsorgen har problemet lösts genom att handelsbolag som arbetar i kooperativ form kan komma i åtnjutande av statsbidrag. Även om det går att anpassa ett handelsbolag till ett kooperativt arbetssätt finns det ändå flera problem förknippade med företagsformen som gör den mindre lämplig i detta sammanhang. Ett sådant problem är hur öppenhetskravet skall kunna tillgodoses, vilket knappast är möjligt enligt nuvarande handelsbolagslag som utgår från ett avtal mellan bolagsmännen. Om någon ny bolagsman skall inträda i bolaget eller om någon vill utträda måste ett nytt avtal upprättas mellan de aktuella bolagsmännen vilket är krångligt. Rent ekonomiskt föreligger också det förhållandet att handelsbolaget inte räknas som juridisk person utan alla bolagsmännen ansvarar solidariskt för bolagets samtliga åtaganden.

Det skall sägas att problem med antalet medlemmar i kooperativ inte är en isolerad svensk företeelse, det förekommer också i andra länder. I Italien har t.ex. minsta antalet medlemmar varit nio men sänks i den nya kooperativa lagen till tre medlemmar. Den spanska kooperativa lagen föreskriver fem personer som minsta antal medlemmar. Bestämmelsen har i Spanien liksom i Sverige upplevts som ett hinder för att få igång små arbetskooperativ. I Spanien har problemet lösts genom en särskild lag om arbetarägda aktiebolag där bestämmelserna anpassats för att anknyta till den kooperativa företagsformen. Antalet arbetande medlemmar i bolaget måste vara tre och minst 51 % av aktierna måste ägas av dem som arbetar i företaget. Dessutom finns begränsningar i fråga om största aktiepost, bestämmelser om hembudsskyldighet vid överlåtelse av aktie m.m.

4.1.2 Skatteregler

Ett annat problem som finns hänger samman med skattelagstiftningen och är inte uteslutande ett hinder för kooperativ utan kan drabba även andra småföretag. Vi har upp-

märksammats på att föräldrakooperativ vissa år kan få ett ekonomiskt resultat som måste redovisas som överskott i rörelsen under räkenskapsåret. Problemet är , att det i själva verket över tiden inte är ett verkligt överskott utan medel som är avsedda för verksamheten men som av olika anledningar just då finns som en likvid tillgång i föreningens bokföring. Kostnader och bidrag är beräknade att i stort sett täcka varandra och det är aldrig avsikten att föräldrarna - medlemmarna skall ta ut överskottet som återbäring.

Om daghemmet bedrivs som komunal förvaltning uppstår inte problemet eftersom kommunen inte är skattskyldig för budgetöverskott. Att problemet manifesterats just inom barnomsorgen är inte så konstigt med tanke på det relativt stora antalet föräldrakooperativ som finns och då versamheten till ca. 90 % finansieras med statliga och kommunala bidrag. Om det i framtiden blir vanligare att kooperativ tar över driften av kommunal versamhet, och många tecken tyder på det, kan frågan dyka upp på fler håll. Ett företag som på entreprenadkontrakt arbetar åt en kommun drabbas inte på samma sätt eftersom företaget i sina kalkyler naturligtvis tar hänsyn till skatter som en särskild kostnadspost och prissättningen rättas efter det. Skulle de offentliga bidragen ökas till exempelvis barnomsorgen för att kompensera skatter blir resultatet bara en rundgång av pengar utan att någon vinner på det. Alternativet är naturligtvis att föräldrarna själva tillskjuter mer egna resurser i form av avgifter eller eget arbete men diskrimineras då i förhållande till den renodlat kommunala barnomsorgen.

Det har i olika sammanhang, bl.a. i Folkrörelseutredningens betänkande SOU 1987:35 och 37 påpekats, att det finns vissa för den kooperativa företagsformen diskriminerande inslag i skatterätten. Olikheter i beskattningen i olika avseenden mellan aktiebolag, offentlig sektor, ideella föreningar och stiftelser å ena sidan och ekonomiska föreningar å den andra leder till bristande konkurrensneutralitet på marknaden mellan de olika företagsformerna.

Bland sådana, mera allvarliga konkurrensdiskriminerande skatteregler kan omnämnas ;

- mervärdesskatt inom en federation mellan ekonomiska föreningar och mellan dem och ett av dem gemensamt sekundärkooperativ jämfört med koncernförhållande i aktiebolag

- beskattning av räntan på förmögenheten i kooperativa daghemsföreningar jämfört med kommunala daghem och ideella daghemsföreningar

- beskattning av upplösning av skatteutjämningsreservfond (SURV) i ömsesidiga sakförsäkringsbolag jämfört med försäkringsaktiebolag).

Vi är medvetna om de svåra avgränsningsproblem som finns för att på ett smidigt sätt lösa frågan om konkurrensneutraliteten mellan kommunal drift och alternativa driftformer. Från jämlikhets- och effektivitetssynpunkt anser vi dock att problemen borde studeras särskilt. Samma gäller givetvis de olikheter som finns mellan beskattningsreglerna för ekonomiska föreningar och ömsesidiga försäkringsbolag jämfört med aktiebolag.

4.1.3 Kommunala bidragsbestämmelser

En omständighet som ibland kan upplevas som ett hinder är de interna kommunala reglerna om det kommunala bidragets storlek till föräldrakooperativ barnomsorg. Vi har sett att det finns en betydande variation i storleken på bidragen, från i runda tal 7.000 kronor per plats och år till 40.000 kronor per plats och år. Även om vi är införstådda med att variationerna delvis kan förklaras med olika sätt att beräkna vad som ingår i kommunens åtagande, t.ex. lokalhyror och prisskillnader på olika orter, så framstår ändå skillnaderna som svårförklarliga. Det är inte troligt att det på vissa håll går att bedriva barnomsorg så mycket effektivare att det skulle motivera ett så betydligt lägre

kommunalt bidrag. Sanningen torde vara att i de kooperativ som har de lägsta bidragen måste medlemmarna själva kompensera genom eget merarbete.

Ett kooperativ beläget i en kommun där föräldrarna eller för den delen andra brukare tvingas arbeta på avsevärt sämre villkor än om verksamheten drevs av kommunen själv finner vi vara helt oacceptabelt från jämlikhets- och jämställdhetssynpunkt. Exempelvis en ensamstående förälder med redan full arbetstid och pressad ekonomi har ingen som helst praktisk eller ekonomisk möjlighet att välja den kooperativa formen för barnomsorg även om viljan finns om kommunens villkor är alltför dåliga.

Vi vill betona, att kooperativa lösningar inom offentlig sektor aldrig får bli ett sätt för det allmänna att övervältra det ekonomiska ansvaret för obligatoriska samhällsuppgifter på enskilda.

Det kan givetvis diskuteras om det här beskrivna hindret är att betrakta som formellt eller informellt men det spelar i praktiken inte så stor roll. Kommunerna beslutar visserligen själva om det kommunala bidragets storlek och det ligger utanför statsmakternas direkta kontroll. Vi anser emellertid att frågan bör uppmärksammas och lämpliga lösningar undersökas.

4.1.4 Det sociala försäkringssystemet

Otvivelaktigt finns det ett stort utrymme för att tillämpa kooperativa lösningar både för att skapa vettig sysselsättning och som ett mer renodlat terapeutiskt medel i rehabilitering av t.ex. handikappade, utvecklingsstörda och psykiskt sjuka. Under ett antal år har det skett revolutionerande förändringar i vården av utvecklingsstörda och psykiskt sjuka genom utflyttning från de stora institutionerna. Förändringarna är i huvudsak att betrakta som nödvändiga och bra men förutsätter också att det finns verkliga alternativ för de sjuka och omsorgstagarna både

i fråga om lämpliga bostäder och lämplig sysselsättning. I verkligheten är det ofta så att särskilt de psykiskt sjuka lämnas åt sig själva eftersom det inte alltid finns någon social hemhjälp att tillgå och inte heller någon lämplig sysselsättning. Genom omsorgslagen (1985:568) är de psykiskt utvecklingsstördas situation något bättre och de är åtminstone garanterade sysselsättning vid dagcentrum. Därmed inte sagt att den sysselsättningsformen alltid är den bästa för alla omsorgstagare utan snarare ofta det enda alternativet.

Vid de skyddade verkstäderna som drivs av Samhall finns många arbetshandikappade som av olika skäl inte anses kunna erbjudas sysselsättning på den ordinarie arbetsmarknaden. Skälen kan vara att den handikappade redan i utgångsläget inte anses attraktiv på arbetsmarknaden eller att arbetsmarknaden i regionen helt enkelt inte efterfrågar arbetskraft. Många av dem som arbetar på skyddad verkstad skulle säkerligen genom lämpliga åtgärder kunna slussas ut till alternativ sysselsättning.

För alla dessa grupper av sjuka och handikappade framstår kooperativa former som ett mycket attraktivt alternativ. Kooperativet erbjuder nämligen möjlighet till individuell anpassning av vård, omsorg eller sysselsättning som inte kan tillgodoses i de generella systemen. Det är naturligtvis inte tal om att den här formen av kooperativ någonsin skulle kunna bli så effektiva produktionsenheter att de kan bli självbärande och ännu mindre ge något ekonomiskt överskott i förtagsekonomisk mening. För samhällsekonomin är det däremot en vinst om annars sjuk- eller förtidspensionerade, långtidssjukskrivna m.fl. kan producera något över huvud taget.

För självkänslan och människovärdet är det en enorm vinst om de sjuka och handikappade kan rehabiliteras från ett tungt vårdberoende till en i stora drag självständig tillvaro. Att vårdkostnaderna sänks drastiskt är en biprodukt som det inte heller går att bortse ifrån. Metodens effektivitet som terapiform är det inget tvivel om. Det

finns så pass många exempel i praktiken som visar de goda resultaten att några försök av den orsaken inte behöver bedrivas. Däremot saknas det försök att i större skala tillämpa kooperativa lösningar. De här grupperna av patienter och vårdtagare har i utgångsläget ingen egen kapacitet för att ta initiativ till att starta kooperativ. Det behövs mycket stöd, undervisning och uppmuntran.

Egentligen är det inte brist på pengar som utgör hinder för att kooperativa lösningar skall kunna tillämpas för de ovan beskrivna grupperna. Det finns ett mycket stort antal försäkrings- och bidragsformer som har skapats för en mängd olika ändamål. De starkt sektoriserade systemen gör emellertid att för den som inte anses passa in i någon av de inrättade fållorna kan det vara svårt att få någon ekonomisk hjälp. Åter igen är det en blandning av formella och informella hinder som kan stoppa tilltänkta kooperativa initiativ. Det finns några få formella regler som kan verka hindrande men de flesta hindren också på det här området är av informell karaktär. Det kan vara interna myndighetsregler, oftare på regional och lokal nivå än på central samt enskilda tjänstemäns tolkning av bestämmelser och rädsla för att ta ställning till något nytt.

Vi anser att möjligheterna till en så långt möjligt fri resursanvändning skall prövas i större skala i syfte att öppna möjligheterna för sociala kooperativ av olika slag. Det syftet anser vi också uppfyller regeringens uttalade intentioner med "arbetslinjen" som ett bättre alternativ till sjukskrivning och pensionering.

4.1.5 Sekretesslagen

För att skydda den enskildes integritet gäller sekretess för vissa personliga uppgifter som av lagstiftaren bedömts vara särskilt känsliga. Sekretessreglerna är ett undantag från den annars i svensk rätt förhärskande offentlighetsprincipen. För tydlighetens skull skall poängteras att offentlighetsprincipen bara gäller för offentlig verksam-

het, inte alls privat. Inom några områden, nämligen socialtjänsten och sjukvården är sekretessen särskilt sträng vilket innebär att uppgifter om en enskild kan lämnas ut till utomstående, inklusive andra myndigheter, bara i särskilda undantagsfall.

En invändning mot kooperativa lösningar inom vården, snarast då personalkooperativ, är att sekretessreglerna skulle lägga hinder i vägen. Argumenten går ut på att om t.ex. ett personalkooperativ tar över en vårdcentral, så kan inte de tidigare patienternas journaler följa med i den nya organisationen på grund av sekretessbestämmelserna. Vi kan inte här med bestämdhet svara på om det är möjligt eller inte även om mycket pekar på att bedömningen i och för sig är korrekt. Däremot torde inte möjligheterna till praktiska lösningar vara uttömda. Enligt sekretesslagen får nämligen den enskilde efterge sekretessen som rör honom själv, med något enstaka undantag. Om den enskilde i fortsättningen vill anlita den kooperativa vårdcentralen kan han om han så önskar beställa en kopia på sin egen journal och överlämna den till sin läkare. Vi skall komma ihåg att sekretessreglerna som rör socialtjänst och sjukvård har kommit till för att skydda den enskildes integritet och inte i någon sorts avsikt att värna om det allmännas uteslutande dispositionsrätt till hemliga uppgifter.

Vår slutsats är att sekressreglerna på vårdområdet visserligen i viss mån kan förvåra för ett kooperativ som tar över vården men inte utgör något stort hinder.

4.1.6 Skolan

På flera håll i landet finns önkemål om kooperativa skolor. Längst på det området har Göteborgs kommun kommit men där stött på svårigheter. Det främsta hindret av formell karaktär är att vissa uppgifter som enligt skolförfattningarna ankommer på rektor och lärare räknas som myndighetsutövning och därför inte utan stöd av lag kan delegeras till någon annan. Eftersom det inte finns något stöd

för en sådan delegation i den nuvarande lagstiftningen är det inte möjligt för närvarande att driva kooperativa skolor på det sätt som föräldrar, lärare och kommunledning i Göteborg vill ha. Göteborgs kommun ämnar försöka komma förbi problemet genom att ansöka om dispens enligt frikommunlagen.

Vi har försökt att generellt lösa bl.a. problemet med delegation av myndighetsutövning genom förslag till en särskild lag till vilken vi återkommer i förslagsavsnittet.

4.2 Informella hinder mot kooperativ utveckling

Många kooperativa projekt möter attityder bland beslutsfattare, allmänhet och organisationer som i realiteten utgör stora hinder för kooperativet. Tillspetsat kan det sägas att bemötandet kan variera från att den kooperativa företagsformen inte tas på allvar, vilket är den vanligaste attityden till att den betraktas som en farlig utmaning som bör motarbetas till varje pris. En vanlig åsikt är att kooperativen är en intressant möjlighet för svagare grupper i samhället, medan andra hävdar att det är de starka som vinner på de kooperativa lösningarna. Andra ser det som ett hot mot fackliga principer och ett systemskifte för välfärdssamhället. Listan på attityder kan göras mycket lång. Begreppet kooperativ är i sig värdeladdat och därmed finns på förhand låsta attityder.

Kooperativens erfarenheter visar tyvärr att det finns en misstro mot företagsformen, inte bara hos näringslivet, banker och finansinstitut utan också hos beslutsfattare och tjänstemän i offentlig och privat sektor. Det är beklagligt men visar kanske framför allt att beredskapen är dålig på många håll för att ta till sig idén om ett allt mindre hierakiskt arbetsliv, där kunderna och de enskilda medarbetarna väger allt tyngre.

En annan omständighet som kommer i dagen är kunskapsbrist om den kooperativa lösningen. Även om välviljan ofta finns så saknas kunskaperna eller modet att skapa de förutsättningar som krävs för en kooperativ utveckling. Det är självklart ett särskilt problem inom regioner som helt saknar tidigare kooperativa traditioner. Läget är helt annorlunda till exempel i Jämtland med starka traditioner både inom lantbruks- och konsumentkooperationen.

De informella hindren kan uppstå även på andra sätt. Det handlar det om kooperatörernas egna möjligheter att växa in i ochh kunna driva en ekonomisk verksamhet i denna form. Det handlar om den osynliga makten i stora system som rubbas av kooperativa lösningar. Det handlar också om bristande beredskap t.ex. att ha de tekniska möjligheterna att upprätta beställare- utförare relationer. Inom kommun och landsting krävs bl.a. ekonomisk redovisning nedbruten på en nivå som tillåter avläsning av kostnader på lokal nivå.

En särskild svårighet finns ibland på landsbygden på orter där utflyttningen fått en sådan omfattning att det bara finns mycket gamla människor kvar. Det säger sig själv att det i sådana bygder är oerhört svårt att få igång någon kooperativ utveckling.

Konsekvenserna av den situation som råder är självklart att den kooperativa företagsformen, i många fall i dess känsliga uppbyggnadsskede, får särskilda svårigheter att slå igenom. Det i sin tur lär inte positivt påverka möjligheterna för svaga att starta kooperativ.

4.2.2 Kooperatörernas trösklar

De flesta av de informella hindren är gemensamma för olika typer av nykooperativ även om omfattningen varierar från ett område till ett annat. Av ideologiska och andra skäl är många brukarkooperativ relativt gynnande när det gäller informella och principiella hinder som reses mot koopera-

tiva projekt. Orsaken till det är också säkert att brukarkooperativen inom vissa områden redan har existerat några år. Värdefulla kunskaper har kunnat byggas upp. Mytologiseringen har minskat.

Det finns dock stora problem för brukarkooperativen kvar. Det allvarligaste är bristen på och svårigheten för de potentiella kooperatörerna att skaffa relavanta kunskaper. Om vi talar om kooperativa lösningar som en möjlighet för svaga i samhället är detta en särskild utmaning. Utan aktivt stöd när det gäller kunskaper förblir de kooperativa drömmarna en utopi för många brukare. Det finns ett mycket svagt intresse bland myndigheter för grundinvesteringar i den kunskapsbas som krävs för att kooperativa projekt skall komma igång. Inställningen i dag är att primärt säga nej till alla nya utgifter utan att sätta dem i relation till eventuella nettobesparingar i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Detta är svårt redan när vi befinner oss på en och samma offentliga förvaltning. Det blir än mer komplicerat när flera sektorer och flera myndigheter blir inblandade vilket är regel snarare än undantag. Om t.ex. en kommun eller ett landsting står för initialkostnader blir det kanske försäkringskassan, AMS, Samhall eller någon annan som kan bokföra den "företagsekonomiska" vinsten. Någon samhällsekonomisk bedömning görs sällan eller aldrig.

När det gäller personalkooperativ är erfarenheterna mindre och därmed osäkerheten större. Trots en ökad välvilja mot personalkooperativ, senast demonstrerad i de nya möjligheterna för personalkoopertiv att få statsbidrag för barnomsorg, är isen långt ifrån bruten. Förutsättningarna och de informella hindren ser olika ut på olika håll.

En kategori som träder fram är ett antal små och avgränsade personalteam som drivs av en vilja att hitta nya arbetsformer och hitta möjligheter till personliga incitament. Dessa projektidéer finner vi i stort sett inom samtliga områden av den offentliga förvaltningen.

De främsta hindren för denna katergori är;

* Osäkerheten och bristande kunskaper om tillvaron som entreprenör,

* Frånvaron av policy och föreskrifter för förvaltningen att hantera denna typ av projekt,

* Frånvaron av målformulering och ett tillförlitligt ekonomiskt redovisningssystem - det är nästan omöjligt att få en prislapp för verksamhet i ofentlig regi. Det försvårar kooperativets möjligheter att ge ett riktigt ekonomiskt anbud,

* Påstådda juridiska oklarheter om verksamheten får bedrivas i alternativ regi eller inte.

Många personalkooperativa projekt föds dock också i mycket besvärligare omständigheter. Ofta är projekten ett resultat av olika slag av yttre kriser. Det är fråga om nedläggningshot eller andra drastiska ingrepp som personalen ogillar. Många upplever denna typ av centrala utspel som förnedrande och försöker hitta alternativ.

Nära denna kategori står personalgrupper som känner sig behandlade med dålig respekt för deras kunnande och förmåga. Det är inte så ovanligt att privata entreprenörer och kunsulter tillkallas utan att den befintliga personalen får en chans att visa vad den kan.

Det är svårt att dra några generella slutsatser om kooperativa initiativ som startar med dessa motiv. Det kooperativa projektet står ofta i bakgrunden i en annars dramatisk situation. Personalen ser i sådana lägen kooperativet som en möjlighet att skapa en situation som den själv lättare kan kontrollera. I många av dessa projekt utveck-

lar personalen själv förslag som kan leda till rätt betydande effektiviseringar och besparingar.

Den kanske besvärligaste tröskeln för dessa kooperativa projekt är att deras motiv möts med skepsis. Det är inte lätt att utifrån avgöra om det finns en genuin verksamhetsidé bakom initiativet eller om det bara är en konserverande reaktion dvs. att vilja behålla allt som det alltid har varit. Här står vi inför ett mycket svårt dilemma. Om det är det spontana förändringsmotståndet som mobiliseras så inser vi snabbt risken att denna typ av projekt snarast blir ett hinder i ett angeläget förändringsarbete. Å andra sidan kan inte alla sådana projekt avfärdas med sådana argument. Alla kunskaper om socialt förändringsarbete och intreprenörskap säger entydigt att den utlösande faktorn ofta är en tillspetsad situation, ett yttre hot eller en annan kris. Det kommer således snarare att höra till regeln än undantaget att många kooperativa projekt föds i turbulenta situationer.

Bilden av var och hur kooperativa projekt växer fram kommer att nyanseras i takt med att offentliga förvaltningar medvetet upprättar program och mål för kooperativ inom sina verksamhetsområden. Vi ser en sådan strategi inom vissa delar av Stockholms läns landsting och Göteborgs kommun. Älvsborgs läns landsting arbetar så. Vissa delar av hemtjänsten i Stockholms kommun gör det också. Diskussioner förs inom folktandvården i Kronobers län och så vidare. Fördelarna med sådana lösningar är uppenbara. Den lokala kooperativa utvecklingen går hand i hand med en ökad mognad inom förvaltningarna.

Brist på intresse för kooperativa lösningar är knappast bundet till vissa sektorer. Snarare är det olika faktorer i verksamheten som kan förklara att grogrunden för kooperativ är mer eller mindre gynnsam. Det är självklart så att mindre skala är en fördel framför stora institutioner. Teknik- och kapitaltunga verksamheter ligger inte bra till. Det är fler kvinnor än män som dras till den kooperativa modellen vilket också har betydelse inom många

områden. Exempelvis vårdområdena med deras tydliga gränser mellan yrkesroller och hierarkier står i viss motsatsställning till den kooperativa tanken. Det är inte så att kooperativa föreningar kommer att förändra det professionella utövandet av vård. Det demokratiska beslutsfattandet handlar som vi ser det framför allt om företagsledningledning, målformulering och beslut om användning av resurser. Det är mera "företagskulturen" på en hel del offentliga inrättningar med deras konservativa organisationer som är ogynnsam för kooperativ.

En hämmande faktor är när vi har inrättningar som är heterogent sammansatta och omsättningen bland personal är snabb. Det finns ingen ro och det blir aldrig tillfälle att skapa det osynliga social kontrakt mellan människor som måste finnas för att en kooperativ mobiliseing skall vara möjlig.

4.2.3 Ett nytt förhållningssätt är gunden

Vi skall här i punktform generalisera några av dem som vi uppfattar som de besvärligaste informella hindren för en kooperativ utveckling inom nya områden.

Ett av de besvärligaste hindren för kooperativ utveckling i offentlig sektor är språnget som personalen måste ta från att vara anställda till att bli egna företagare. Det är fråga om uppbrott från sin tidigare identitet i yrke och som medborgare och det handlar om att leva sig in i en helt ny och ovan roll.

Anställda är ovana att tänka sig in i företagarbanor. I bagaget spökar allt från rädsla för risktagande och brist på kunskaper om att driva en verksamhet på detta sätt till ideologiskt avståndstagande från alternativa driftsformer. Personalens osäkerhet speglar sig i motpartens, beställarens och handläggarens rädsla för att begå misstag. Allt detta är ägnat att späda på den blivande kooperatörens osäkerhet.

Mot initiativ från brukarna talar vad vi kan kalla den inlärda hjälplösheten. Utvecklingen hämmas också av bestämda uppfattningar att motverka egenproducerade lösningar med motivet att samhället måste ta sitt ansvar.

Att undervärdera entreprenörströskeln i kooperativt utvecklingsarbete är riskabelt ur två perspektiv. Ett faktum är att den kooperativa utvecklingen i så fall skulle komma att gå mycket långsamt. En annan risk är att förnyelsearbetet förbehålls ett mindre antal relativt gynnade människor. Som nämnts är en av de vanligast invändningarna mot kooperativ att de blir en ny spelarena för de starkaste och att vi får olika nivåer i samhället genom att öppna dörren för kooperativen. Det faktiska intresset för kooperativ kan inte vara fog för denna kritik. Kooperativen är snarare en utväg och ett instrument för de mest utsatta grupperna både bland personalen och brukarna. För detta talar också att det är ett stort psykologiskt steg för personalen att bli entreprenörer. Personalen vill vara kvar i "familjen". Det finns sällan underlag för tanken att kooperativen skulle vara ett avståndstagande till välfärdspoliken som sådan. Privatisering accepteras förmodligen av allt flera inom offentlig verksamhet. Det ses däremot sällan som ett självändamål. Däremot finns en enorm efterfrågan på nya lösningar. De beslutande är oftast villiga att börja använda entreprenörslika arbetsformer i bemärkelsen affärsmässighet och målorientering.

Erfarenheterna talar samtidigt för att förutsättningar och villkor kan skapas för ökad delaktighet och ökad livskvalitet för de allra mest utsatta genom kooperativ. Det handlar uteslutande om politisk vilja om det skall kunna realiseras.

Enstaka lokala eller kooperativa lösningar kan ytligt sett passa in i en centralplanerad organisation. Reellt sett är de dock inte samspelta med centralstyrningens organisationsprincip. Drastiskt uttryckt; att be en centralplanerande organisation verka för eller driva en kooperativ utveckling är som att be den avveckla sig självt. Intrap-

renaden och andra alternativa driftsformer som inte medför en verklig delegering av befogenheter och makt kan bli skenalternativ och därmed en återvändsgränd.

Avsaknaden av policy inom offentliga förvaltningar när det gäller personal- och brukardrivna verksamheter är en hämsko för den kooperativa utvecklingen. Att det inte finns en policy för dessa frågor beror självklart på att det inte har funnits varken tid eller erfarenheter att grunda någon sådan på. Latenta spänningar mellan arbetstagare och arbetsgivarsidan om dessa ofta principiella frågor kan också ha bidragit till avsaknaden av fast bestämda spelregler. Resultatet i dagsläget är godtyckligheter. Ingen vet vad som skall uppfattas som rätt. Osäkra föreskrifter leder till osäker handläggning. Det råder motstridiga uppfattningar på olika nivåer. Den påstått osäkra juridiska grunden är ofta tillräcklig för att blockera den politiska processen.

Viktiga policyfrågor rör personalpolitik, avtal, uppföljning och kontroll, mål och ekonomi.

Beredskapen för att införa beställare och utförare organisationer inom offentlig verksamhet, en idé som snabbt vunnit många anhängare, är dålig utifrån kooperativens egna erfarenheter. Det saknas adekvata ekonomiska redovisningssystem, kunskaper om kvalitetsuppföljning och politisk styrbarhet.

4. Brist på förutseende och analys

Slutligen vill vi peka på att bristande kunskaper i själva igångsättandet av kooperativa projekt kan ställa till stora problem. I efterhand frågar sig många om den aktuella förvaltningen visste vad den gav sig in på.

Om kooperativa projekt startas inom ett förvaltningsområde uppstår snabbt ett antal konsekvenser som de beslutande bör vara klara över. Den traditionella planeringsmodellen

blir mer komplicerad. Kooperatörerna inordnar sig inte automatiskt i den hierarkiska planeringsmodellen. De blir en sorts välartikulerad och engagerad demokratisk motkraft i förhållande till den traditionella förvaltningsstrukturen. Detta upplevs ofta som mycket utmanande och besvärligt. Kooperativa projekt tenderar att överskrida förvaltningsgränser vilket stör den gängse beslutsordningen inom offentliga myndigheter.

Kooperativa projekt som bryter sig loss kräver inte bara att få med sig sin direkta budget utan också alla de dolda overheadkostnader som finns i organisationen i form av utbildning, administration, ekonomihantering, planering, ledning osv. Detta kommer att möta motstånd men kommer också att ge intressant information om vilka overheadkostnader som är förknippad med olika verksamheter inom den ordinarie organisationen.

De förhållningssätt som vi tror präglar en myndighet som genomför ett framgångsrikt utvecklingsprojekt är bland annat följande

* Mångfald är intressant - kooperation kan tillföra organisationen kunskap om problemlösningar som man annars inte får tillgång till

* Risker och chanstagningar ingår som ett naturligt element i allt utvecklingsarbete. Allt som inte uttryckligen är förbjudet är tillåtet och bör utforskas i experimentets form

* Vi ska inte skapa kooperation - vi ska ge förutsättningar för personal och brukare att själva mobilisera sig till handling

* Människorna har själva svaren. Personalen på skolor, daghem, vårdcentraler,

vårdhem, kliniker osv. har lösningarna bara vi ger dem en metod att utveckla dem. Brukarna vet vad de vill ha och kan bättre utnyttja resurserna om de får makt att påverka.

* Myndighetens roll är att vara beställare och finansiär av offentliga tjänster samt utöva den demokratiska kontrollen. Kooperativets roll är att vara en effektiv producent av denna vård samt i förekommande fall (brukarkooperativ) företräda kundens intressen.

* Rådgivning, utbildning och handledning är viktigt för att stödja kooperativ utveckling.

5 Internationella aspekter på kooperationen

5.1 Kooperationen i världen

I stora delar av världen spelar kooperativa företag en betydande roll i samhällsekonomin. Så är fallet förutom i Europa t.ex. i flera sydamerikanska länder och i Canada. Om till kooperation i vidare mening också räknas s.k. non-profit organisationer finns det också en betydande kooperation i USA. I Japan finns i anknytning till bostadsområdena en utbredd form av kooperation, de s.k. Han-grupperna som består av inköpskooperativ, sociala kooperativ m.fl.

Kooperationen i Östeuropa har visserligen haft stor utbredning men det ter sig tveksamt om den i själva verket kan betecknas som kooperativ. Det har funnits och finns fortfarande stora jordbruk som brukas kollektivt och som benämns kooperativ men vars självständighet i själva verket är ytterst begränsad. Vid sidan om den statliga produktionsapparaten har det inom de flesta brancher på senare år vuxit fram små företag som kallas kooperativ. Flertalet av dessa företag arbetar antagligen inte i gängse kooperativa former utan är helt vanliga privata företag som kallas kooperativ för att accepteras.

5.2 Kooperationen i Europa

I Europa har den kooperativa företagsformen mycket stor utbredning i många länder. Jordbrukskooperationen är mycket stark i nästan alla länder med jordbruksproduktion medan styrkan hos konsumentkooperationen varierar i större utsträckning. Flera länder har kooperation av mer differentierat slag, med t.ex. industriproduktion och tjänsteproduktion som ändamål.

Kooperationen spelar åtminstone i några länder en mycket stor roll inom den sociala sektorn där den på uppdrag av staten utför arbetsuppgifterna. Det måste beaktas att valet av den kooperativa formen för att ta hand om mycket

av det sociala arbetet i icke ringa utsträckning beror på att det annars inte skulle bli utfört alls. Kommunerna, på vilka ansvaret för det sociala trygghetssystemet vilar, kan antas utnyttja situationen med hög arbetslöshet bland akademiker. Dessa hänvisas ofta till att bilda kooperativ för att på ganska dåliga ekonomiska villkor ta hand om det sociala arbetet och på så sätt samtidigt klara sin egen försörjning. Mångfalden av kooperativ medför å andra sidan att det experimenteras mycket och utbildas många framgångsrika behandlingsmodeller. Vårdkvaliteten torde alltså i och för sig inte bli lidande på att vårdarbetet utförs av andra än kommunalt anställda även om dessa senare arbetar under pressade ekonomiska förhållanden.

Det är vår uppfattning att kooperativ i flera länder används som en möjlighet och en utväg för att lösa en del av arbetslöshetsproblemen. Inom EG har det avsatts speciella fonder för utveckling av en del ekonomiskt svaga regioner i t.ex Portugal, Spanien och Italien. Regeringarna i nämnda länder använder, med EG:s välsignelse, de särskilda fonderna tillsammans med eget statligt kapital för att med kooperation som instrument främja den ekonomiska utvecklingen. Såväl Portugal som Italien och Spanien[21] har i sina författningar inskrivet att staten skall främja kooperationen. Alla de här nämnda staterna gör det också mycket aktivt. Stödet kan vara i form av förmånligare skatteregler än som kommer andra företagsformer till del eller genom förmånliga räntor på staliga krediter m.m.

Det förefaller som om den i viss mån gynnade ställning som kooperationen har i många europoeiska länder är i stort sett politiskt okontroversiell, bortsett från motstånd från politiska grupper på både den yttersta vänster- och högerkanten. I exempelvis Italien finns flera olika kooperativa förbund varav de två största är LEGA och CONFEDERATIONEN. LEGA har sitt främsta politiska stöd bland socialister och kommunister medan CONFEDERATIONEN huvudsakligen hämtar sitt stöd från det kristdemokratiska partiet. Det finns en hel del skillnader i inriktningen mellan de två organisationerna, t.ex. i frågan om anlitande av ideell

arbetskraft men organisationerna erkänner varandra som sant kooperativa och samarbetar nationellt och internationellt.

Intressant är också att det åtminstone i Italien och Spanien inte finns något fackligt motstånd mot att människor bildar kooperativa företag som alternativ till vanlig löneanställning. En medlem i ett kooperativt företag kan t.ex. mycket väl vara medlem i en fackförening. De fackliga organisationernas välvilliga inställning kan säkert till en del förklaras mot bakgrund av den höga arbetslösheten där det enda realistiska alternativet till arbetslöshet också från fackligt håll anses vara att bilda och arbeta i ett kooperativ. Även om arbetslösheten är en viktig förklaring till den fackliga inställningen går det inte att bortse från att det också finns ett icke ringa inslag av ideologi i stödet till kooperation. Kooperationen uppfattas uppenbarligen också som en väg att uppnå demokrati på arbetsplatsen.

5.3 EG och kooperation

I samband med 70-talets ekonomiska kris blev kooperationens möjligheter att lösa sysselsättningsproblemen mycket uppmärksammade. Ett stort antal arbetskooperativa företag skapades och i de flesta EG-länder utgick statligt stöd för ändamålet.[22] Inom EG utarbetades den s.k. Mihr-rapporten vars flesta förslag antogs med bred majoritet av EG-parlamentet. Några av de viktigaste punkterna i rapporten och parlamentets resolution var följande

* Kooperationen måste samarbeta över sektorsgränserna
* EG bör göra kooperationen till en permanent samtalspartner
* EG bör stödja produktions- och hantverkskooperativ samt en omvandling av krisföretagen till arbetskooperativ

* EG bör låta kooperationen spela en viktig roll i regional- och biståndspolitiken
* EG bör ge stöd till främjande av kooperativ verksamhet och kooperativ utbildning
* Kooperationen bör få del av EG:s olika fonder och program

Även senare har EG parlamentet antagit resolutioner som berör kooperationen. I dessa resolutioner betonas åter igen kooperationens roll i regional- och biståndspolititiken och dessutom uttalas stöd för föreningar som driver verksamhet utan vinstsyfte (non- profit organizations).

Inom EG finns ett rådgivande organ, ekonomiska och sociala kommittén som består av tre grupperingar, nämligen arbetsgivare, arbetstagare och en tredje grupp med företrädare för bl.a. kooperationen, flertalet från jordbrukskooperationen. Kommittén har kartlagt hela det vi skulle kunna kalla för folkrörelseekonomin inom EG. Hit hör bl.a. kooperationen men på grund av att definitionerna växlar från land till land är ramarna för vad som skall få räknas hit väldigt vida. I EG- sammanhang skulle t.ex. de svenska ICA-handlarna definieras som en kooperativ organisation och ICA är också medlem av den europeiska samarbetsorganisationen UGAL (på engelska, Association of Retailer-owned Wholesalers of Europe).

Den breda definitionen av vad vi skulle kalla folkrörelseekonomi och kooperation är inte oomtvistad inom EG men ett slags minsta gemensamma nämnare är ändå för hela sektorn medlemsdemokrati och solidaritet mellan medlemmarna i vilken skepnad de än uppträder, som brukare, konsumenter eller producenter.

Under 1989 inrättades under kommissionen ett nytt direktorat, DG XXIII med ansvar för folkrörelseekonomins generella problem. I december 1989 överlämnade kommissionen till EG:s ministrar för den inre marknaden ett meddelande som

angår kooperationen och förverkligat av den inre marknaden. Innebörden i meddelandet kan sammanfattas som ett antal principer för företagen inom folkrörelseekonomin, de är;

* De skall ha tillträde till den inre marknaden på samma villkor som andra företag
* De skall ha tillgång till alla program som gäller företagsutveckling inom EG (regionalpolitik, småföretagspolitik, teknikpolitik, utbildning m.m.)
* De skall inte diskrimineras med avseende på konkurrensregler, etableringsrätt och rätten att sälja sina varor och tjänster.

Betydelsefullt är det också att EG skall anta gemensamma regler för medlemsländerna så att principerna kan tillämpas. En bärande tanke är att nationell lagstiftning inte får inskränka folkrörelseekonomins anpassning till Europa som enhet. Det innebär bl.a. att rätten att bli medlem av ett kooperativ i ett annat land eller rätten för ett koopoerativ att ägna sig åt verksamhet utanför det egna landet inte får inskränkas i strid med de gemensamma reglerna.

Kommissionen uttalar sig otydligt i fråga om särskilda stödåtgärder till kooperationen där det å ena sidan kan tolkas som om sådana åtgärder inte behövs och å andra sidan att åtgärder behövs för att undanröja hinder som står i vägen för kooperationens konkurrens på lika villkor. I en särskild punkt har emellertid kommissionen uttalat sig för att i samarbete med kooperationens företrädare studera inom vilka områden kooperationen på grund av sin särart kan bidra till ekonomisk,social och kulturell utveckling. Innebörden i sistnämnda uttalande förstås bättre i anslutning till en bilaga till kommissionens meddelande där det uttalas följande om kooperationens bidrag till den sociala och ekonomiska utvecklingen

* De ömsesidiga försäkringsbolagens betydelse för att komplettera det sociala trygghetssystemet
* Arbetskooperativens strävan efter att öka andelen eget kapital och efter att bibehålla sin självständighet som anses vara en förebild för andra mindre och medelstora företag
* Kooperativ som uttryck för människors ekonomiska och sociala initiativ
* Kooperativens kombination av affärsmässighet och socialt ansvar
* Koperativens närhet till konsumenterna
* Kooperativens förmåga att mobilisera sparande
* Koperativens uppbyggande av nätverk med andra kooperativ, med lokala myndigheter och med hushållen.

Inom EG förbereds nu antagandet av en europeisk kooperativ stadga som skall göra det möjligt att samarbeta över gränserna i kooperativ form. Arbetet bedrivs parallellt med motsvarande stadga om europeiska aktiebolag. Syftet med stadgan är inte att harmonisera kooperativ lagstiftning. Redan av det skälet att vissa medlemsländer, exempelvis Danmark saknar sådan lagstiftning är det knappast möjligt. Den nationella lagen i varje medlemsland kommer att gälla även i fortsättningen och syftet med stadgan är snarast att skapa regler för samverkan för de kooperativa företagen i medlemsländerna som står i överensstämmelse med EG:S ekonomiska och politiska mål som skall förverkligas 1992.[23]

Enligt vad vi erfarit vid samtal med generalsekreteraren är kommissionens uppgift visavi kooperationen mer att se till att kooperationen behandlas likvärdigt med andra företagsformer och inte diskrimineras snarare än att främja kooperation. Med det synsättet kommer den europeiska kooperativa stadgan att tjäna som ett hjälpmedel för de

nationella kooperativa organisationerna att samverka över gränserna. Det betyder också att hindrande bestämmelser måste avlägsnas ur nationell lagstiftning.

Kooperationen själv måste utveckla sitt nätverk och förverkliga de möjligheter som den nya stadgan ger. Utbyte av kunskap och information över gränserna mellan de nationella kooperativa företagen och organisationerna kommer säkerligen att spela en stor roll i det framtida EG. Det regelverk som skapas nu blir ett instrument som kan användas av kooperationen för en kooperativ strategi och utveckling men innehållet kan bara skapas av kooperationen själv.

Särskilda frågor av intresse vid diskussion om EG och kooperationen är statligt stöd till kooperation samt konkurrensreglerna. Enligt EG:s regler skall statligt stöd till företag, inte enbart till kooperativa företag i vissa fall anmälas till kommissionen. Sådant stöd som avser regionalpolitiken, främjande av småföretagsamhet eller främjande av forskning, utveckling och utbildning godkänns dock regelmässigt. Företagsstöd måste för att ifrågasättas av EG uppenbart missgynna konkurrenterna.

Romfördragets artikel 85 innehåller EG:s allmänna konkurrensbestämmelser. Från dessa regler finns emellertid flera viktiga undantag där de viktigaste gäller lantbrukskooperationen. Konkurrens inom jordbruket regleras av särskilda regler som i vissa fall gynnar lantbrukskooperationen. Utanför lantbrukskooperationen har det uppstått diskussion om huruvida den inköpssamverkan som finns inom enskild detaljhandel skall anses strida mot konkurrensrglerna. Detaljhandelns samarbete kan bestå i samverkan om priser, varumärkrn m.m. UGAL hävdar att den samverkan som finns mellan detaljhandlarna skall liknas vid franschising som är undantagen från konkurrensrglerna. UGAL anser att den samverkan som sker mellan många småbutiker skall likställas med en koncernbildning och gör jämförelser mellan en stor butikskedja med många butiker och en inköpsavdelning.

EUROCOOP, den europeiska samarbetsorganisationen för konsumentkooperationen för ett liknande resonemang och hävdar att den fedarilistiska strukturen inom kooperationen är en del av kooperationens särart och att EG i princip godkänner det förhållandet.

6 Samhällsekonomiska konsekvenser av en kooperativ utveckling inom skilda samhällssektorer

Det är naturligtvis ett stort samhälleligt intresse att på förhand kunna bedöma de samhällsekonomiska konskvenserna av olika beslut och handlingsmodeller. Riksrevisionsverket (RRV) har på utredningens uppdrag som ett exempel studerat vilka de samhällsekonomiska skulle bli av att Sabbatsbergs sjukhus i Stockholms läns landsting övergick till drift i kooperativ form. RRV:s studie om Sabbatsberg återges här nedan[24].

6.2 Praktikfallet sabbatsbergs sjukhus

6.2.1 Bakgrund

I början av 1990 vilade ett akut hot om nedläggning över Sabbatsbergs sjukhus i Stockholm. Bakgrunden till detta var det övergripande sparkrav som landstinget ansåg nödvändigt att uppfylla. I denna situation tog en grupp inom personalen initiativ till att sjukhuset skulle drivas vidare som ett personalkooperativ. Utvecklingen ledde senare under året till att sjukhuset trots allt inte skulle läggas ned. Intresset för att driva sjukhuset som ett personalkooperativ kvarstod emellertid efter att det över hängande nedläggningshotet var borta. Frågan om en eventuellt ändrad driftform - från offentligt huvudmannaskap på sedvanligt sätt till kooperativ drift i ett "personalägt företag" - kan dock ha allmänt intresse. Den av verket tillämpade modellen är mycket väl anpassad för en tillämpning i ett sådant fall.

Syftet med genomgången nedan är att översiktligt beskriva hur modellen kan appliceras på ett fall då offentlig verksamhet ifrågasätts, och alternativa lösningar föreslås.

Analysen tar sin utgångspunkt i ett "nollalternativ", fortsatt landstingsdrift, och ett "förändringsalternativ", personalkooperativ drift. Uppskattningar och resonemang

kring finansiella och samhällsekonomiska effekter av den föreslagna förändringen görs sedan utifrån denna utgångspunkt.

6.2.2 Två intressegrupper - två seminarier

Det finns i detta fall primärt två olika "särintressen": de som vill ombilda sjukhuset till ett personalägt företag, ett personalkooperativ, där alla anställda också är delägare i företaget samt de som vill ha en fortsatt drift i landstingets regi. Vi kallar för enkelhets skull de båda grupperna för "entusiasterna" och "skeptikerna". Det fanns emellertid även någon person i entusiastgruppen med kritiska synpunkter på personalkooperativet. Den förra gruppen utgjordes främst av en mindre arbetsgrupp inom sjukhuset, med representanter från olika personalkategorier. Även en tjänsteman från landstinget och en landstingspolitiker deltog i entusiastgruppen. "Skeptikerna" bestod av nyckelpersoner med ansvar för dagens drift av Sabbatsbergs sjukhus samt representanter för samtliga personal- organisationer.

I samband med två seminarier i Kooperativutredningens regi har dessa intressegrupper ventilerat sina synpunkter på följderna av att gå från nollalternativet till förändringsalternativet. Nödvändiga resursinsatser, graden av risktagande och förändringsalternativets effekter har diskuterats.

"Entusiasterna" har i en idépromemoria redogjort för en ny organisation, en ekonomisk förening, där kooperativets medlemmar gör en egen insats om 700 kr. Medlemmarna väljer enligt förslaget i direkta personval de administrativa cheferna, medan de medicinska cheferna liksom hittills utses enligt en särskild central meritvärdering. Den nya organisationen, i kombination med medlemmarnas direkta delägarskap, förväntas öka motivationen i arbetet. Detta skulle leda till att man kan erbjuda landstinget samma vårdvolym som tidigare, men till en väsentligt lägre kost-

nad. "Entusiasternas" förväntningar baseras på tillgängliga uppgifter om låga vårdkostnader och låg personalomsättning, jämfört med vad som gäller för andra sjukhus.

"Skeptikerna" menar i huvudsak att det inte finns någon grund för att sjukhusets problem skulle bero på dagens driftform. Att en ändrad styrform skulle kunna påverka de anställdas motivation i den grad att besparingar om 10 procent - en siffra som nämnts i sammanhanget - skulle vara möjliga, har man ingen tilltro till. Denna inställning bygger bl a på uppfattningen att motivation i arbetet överlag redan finns samt på att "entusiastgruppen" inte har förankrat sina synpunkter och förslag bland de övriga anställda. Kritik riktas även mot att "entusiasternas" idé-PM inte ger några hårddata som underbygger deras slutsatser.

Ingen av de båda grupperna har inför den samlade bedömningen som gjorts i samband med seminarierna något sifferunderlag från tidigare liknande försök som stärker de respektive resonemangen. Bedömningen görs därför endast utifrån den argumentation som förts verbalt och som baseras på deltagarnas långa erfarenhet av sjukvårdsarbete. Därför har endast kvalitativ analys, steg 1 enligt ovan, varit möjlig. Resursinsatser och nyttoeffekter åsätts endast plus- och minustecken.

6.2.3 Samhällsekonomisk bedömning av personalkooperativ på Sabbatsberg

De samhällsekonomiska bedömningar som de båda seminariegrupperna kollektivt genomförde framgår av figurerna 5 och 6.

Det som kanske förvånar vid en jämförelse av resultaten är att bedömningarna ser så lika ut. De sex poster som förekommer i skeptikernas schema återfinns också i entusiasternas schema. Dessutom tillkommer ytterligare tre effek-

ter i entusiasternas schema. Modellen tycks således ge möjlighet för grupper med olika förutfattade meningar att komma fram till likartade beskrivningar av resursinsatser och effekter. Detta är inte förvånande eftersom syftet med modellen är att hjälpa till att få en stukturerad rationell diskussion kring problemen.

När det gäller värderingen av de olika posterna skiljer sig emellertid figurerna åt. För fyra positiva effekter sätter skeptikerna plus inom parentes medan entusiasterna sätter stora plus.

Vad beror då de skilda värderingarna på? Nedan förklaras skillnaderna post för post.

Omställningskostnader

"Skeptikerna" kallar detta omställning, administration medan "entusiasterna" har den positivare formuleringen, kompetensinvestering. "Skeptikerna" såg avsevärda kostnader för att förbättra ekonomisystem och internprissättning medan "entusiasterna" främst tänkte på landstingets kostnader för att lära sig umgås med ett personalkooperativ.

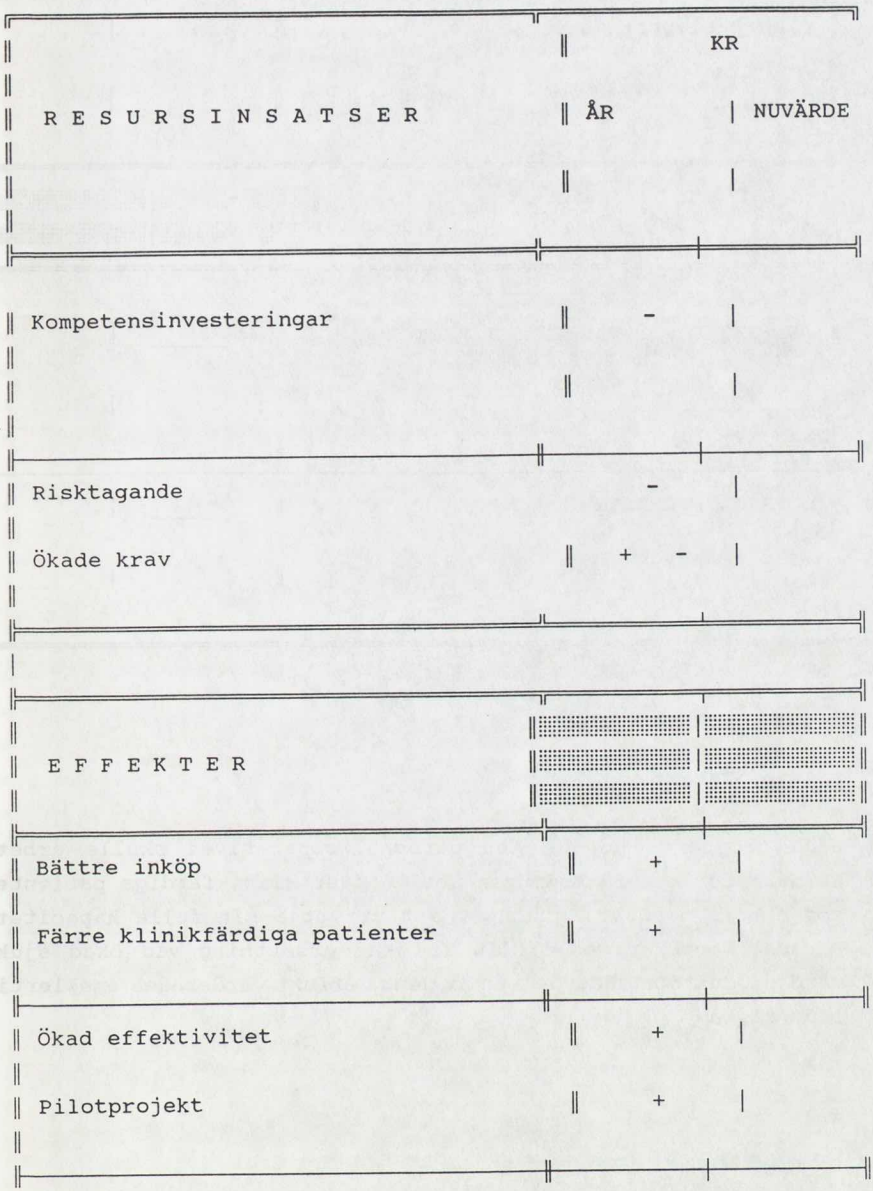
Risktagande

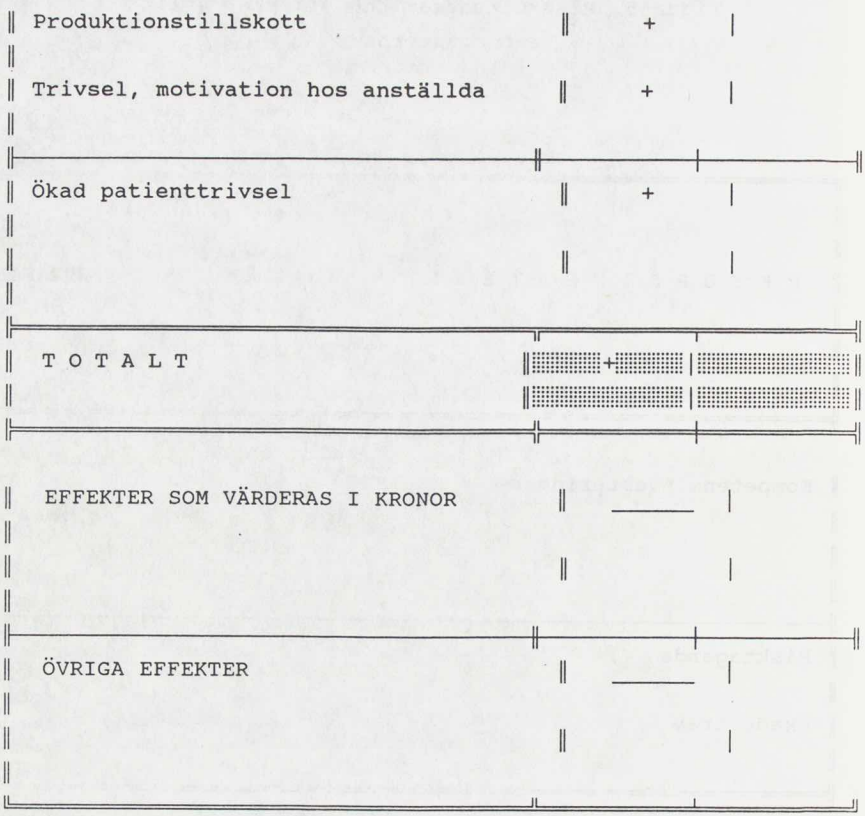
Båda grupperna var överens om att det finns en risk att personalkooperativet skulle kunna haverera. Det skulle kunna bli konflikter inom sjukhuset som skulle störa arbetet. I värsta fall skulle landstinget få ta över igen och då få kostnader att täcka för att städa upp efter det havererade personalkooperativet.

"Skeptikerna" menade att riskerna var betydande och att kostnaderna för ett misslyckat försök kunde bli stora. "Entusiasterna" hävdade att risken var mycket liten och även om det skulle inträffa skulle det för landstinget

medföra att man fortsätter driften enligt den gamla modellen.

Figur 5. Resursinsatser och effekter enligt "entusiasterna"

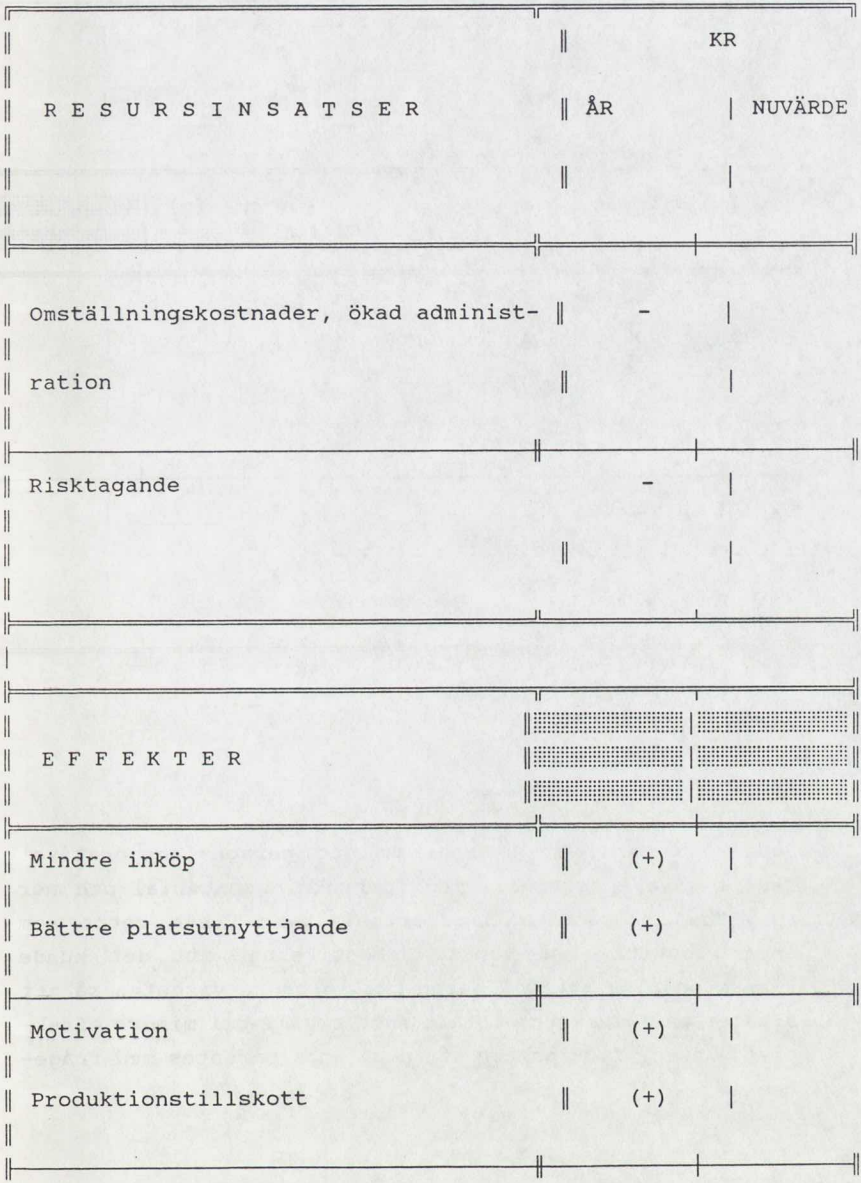


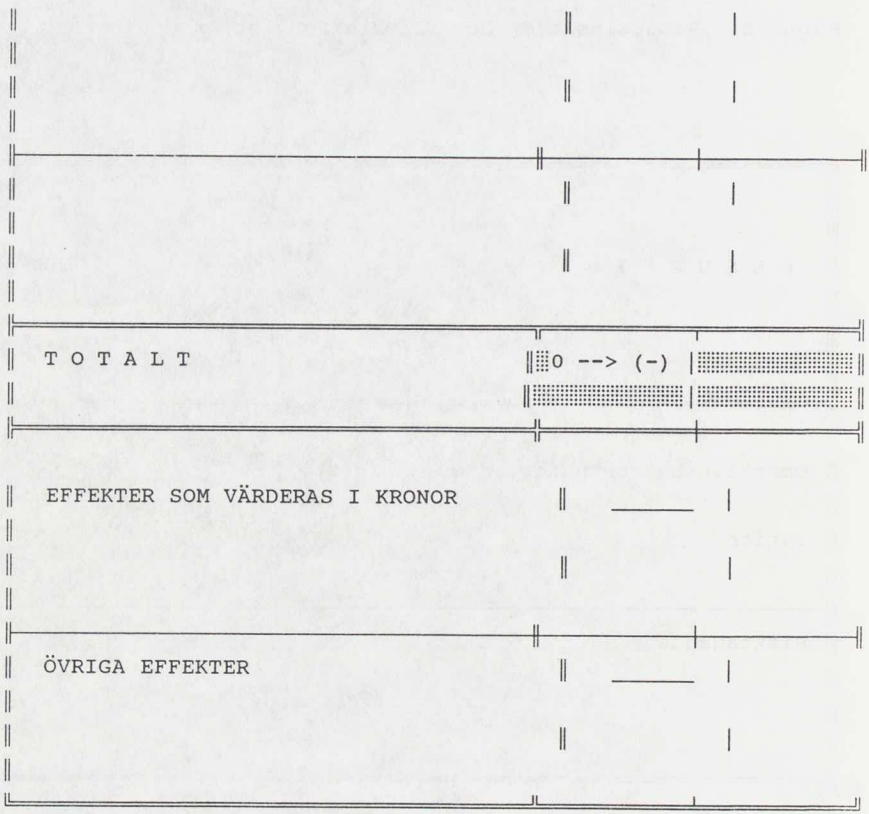


Bättre platsutnyttjande

Båda grupperna menade att personalkooperativet skulle arbeta hårdare för att få kommunen att ta över klinikfärdiga patienter som annars hindrar sjukhuset att utnyttja sin fulla kapacitet. Personalkooperativet skulle få ökad ersättning vid ökad sjukvårdsproduktion. Betydelsen av denna effekt värderades emellertid lite olika.

Figur 6. Resursinsatser och effekter enligt "skeptikerna"





Bättre inköp

Båda grupperna var överens om att personalkooperativet skulle vara sparsammare med förbrukningsmaterial och mer medvetna inköpare. Medan "entusiasterna" såg detta som enbart positivt så menade "skeptikerna" att det kunde finnas en risk att snålheten skulle bedra visheten så att arbetet på klinikerna totalt sett skulle bli mindre effektivt. Därför fick posten ett plus inom parentes med frågetecken.

Ökad effektivitet

Det förbättrade platsutnyttjandet och den förbättrade inköpsfunktionen är två exempel på förbättrad effektivitet. Den ökade motivationen hos personalen väntas av bägge grupperna leda till ökad effektivitet över hela linjen av verksamheter. Det som inte kommer med i posterna ovan kommer istället med här.

Trivsel, motivation

Bägge grupperna var överens om att personalens trivsel skulle öka genom ökad motivation. I den samhällsekonomiska bedömningen har personalens ökade trivsel ett värde som skall vara med i analysen.

Effekterna ovan behandlades av bägge grupperna. Förutom dessa tog "entusiasterna" upp ytterligare följande tre effekter.

Ökade krav

Man menade att personalkooperativet skulle ge ökat motivation men att detta också skulle leda till ökade krav på personalen. De ökade kraven hade en positiv sida. Nu ställs för låga krav varför ökade krav skulle vara positivt. Den negativa sidan var att de kunde leda till att personalen skulle slitas hårdare i sin ambition att leva upp till de högre kraven. Denna post skulle kunna bakas in i posten motivation ovan.

Patienttrivsel

Förändringsalternativets eventuella inverkan på patienterna behandlades relativt snabbt i den ena gruppen och inte alls i den andra. "Entusiasterna" menade att den ökade trivseln bland personalen och önskan att attrahera nya

patienter för att medge en ökad sjukvårdsproduktion skulle leda till att patienterna skulle få ökad trivsel.

Pilotprojekt

"Entusiasterna" menade att detta skulle vara en satsning från landstingets sida som skulle bli förbild för liknande förändringar på andra sjukhus. Vinsterna av ett personalkooperativ på Sabbatsbergs sjukhus skulle öka genom att motsvarande effektiviseringar kan åstadkommas på andra sjukhus.

Samhällsekonomisk lönsamhet

Av figurerna 5 och 6 ovan framgår att "entusiasterna" såg en övergång till personalkooperativ som klart lönsam medan "skeptikerna" anger att de negativa resursinsatserna och de positiva effekterna ungefär tar ut varandra men kanske med någon övervikt åt den negativa sidan. Den faktorn som väger tungt för "skeptikerna" i denna bedömning är risken för att personalkooperativet skall misslyckas och att sjukvårdsproduktionen under en tid skall minska kraftigt till landstinget har fått rätsida på sjukhuset igen. "Entusiasterna" ser denna risken som mycket liten.

6.2.5 Finansiella kalkyler för personalkooperativ på Sabbatsbergs sjukhus

I den samhällsekonomiska bedömningen tar man med alla reala effekter av en förändring från nollalternativet till förändringsalternativet inklusive trivsel och andra "mjuka" effekter. I de finansiella kalkylerna studerar man enbart de pengar som flyter ut från och in till olika organisationer.

De finansiella kalkyler som i exemplet har störst intressa är kalkylen för genomsnittskliniken på Sabbatsbergs sjuk-

hus och kalkylen för landstingets ekonomi. Företag, kommuner och statsfinanser berörs endast i liten omfattning av förändringen.

Företagsekonomisk kalkyl för genomsnittskliniken

I figurerna 5 och 6 finns poster i den samhällsekonomiska bedömningen som också kommer med i den klinikekonomiska kalkylen. Det är de poster som direkt påverkar klinikens kassa. I bägge fallen tycks kalkylen kunna gå med klinikekonomisk vinst under förutsättning att omställningskostnaden kan hållas nere. Risktagande svarar landstinget för inte kliniken.

Till detta kommer emellertid att arbetsgruppen för personalkooperativ på Sabbatsberg ursprungligen gjorde ett åtagande att genomföra lika mycket vård som tidigare till 10% lägre kostnad. Räknas detta finansiella åtagande in i den klinikekonomiska kalkylen är det osäkert om den fortfarande kan gå med vinst. "Entusiasterna" menade att denna besparingsnivå väl skulle kunna uppnås medan "skeptikerna" menade att klinikerna inte har någon möjlighet att göra denna besparing utöver de besparingskrav som redan lagts på sjukhuset.

Landstingsekonomisk kalkyl

Stockholms läns landsting får kostnader för personalkooperativet på Sabbatsberg dels i form av omställningskostnader enligt figurerna 5 och 6 och dels i form av risktagandet att hela satsningen havererar. Lyckas personalkooperativet med sina föresatser att producera lika mycket och lika bra vård till 10% lägre kostnader för landstinget skulle detta innebära en avsevärd besparing. Enligt "entusiasternas" bedömning skulle förändringsalternativet kunna ge en avsevärd landstingsekonomisk vinst medan "skeptikernas" bedömning pekar mot en liten landstingsekonomisk förlust.

6.2.6 RRV:s avslutande kommentarer

Syftet med detta exempel har varit att redovisa hur man med RRVs modell för konsekvensutredning kan belysa övergången från offentlig drift av ett sjukhus till ett personalkooperativ.
Det rör sig om en steg-1-analys (se figur 3 i **Bilaga 4**) där man utgår från den kunskap som finns tillgänglig när genomgången förs. I ett andra steg skulle man kunna sammanställa resultat från faktiska erfarenheter från personalkooperativ för att få ett stöd för att beräkna storleksordningen på de besparingar som kan vara realistiska.

Ett beslut om att överföra hela Sabbatsbergs sjukhus, alternativt en eller flera kliniker, till personalkooperativ skulle också kunna göras som ett pilotprojekt för att samla erfarenheter som kan ligga till grund för framtida studier av omläggningar på andra sjukhus. De kostnader som anses förknippade med risktagandet i samband med ett sådant försök skulle på intäktssidan motsvaras av en erfarenhetsuppbyggnad. Dessa erfarenheter skulle kunna vara värdefulla vid ställningstagande i eventuella senare liknande situationer.

Eftersom risktagandet verkar vara den faktor som gör att "skeptikernas" bedömning hamnar på minus kan man ställa frågan om någon form av statlig riskgaranti eller motsvarande från någon instans med ansvar för forskning och utveckling inom sjukvård eller offentlig sektor skulle kunna ta kostnaderna för ett eventuellt misslyckande. Om omläggningen är väl utredd och väl förankrad innan den genomförs skall riskgarantin inte behöva utnyttjas.

7 Förslag till åtgärder för att utveckla den kooperativa företagsformen

I detta avsnitt framför vi en hel del förslag till åtgärder som syftar till att främja den kooperativa företagsformen och undanröja en del hinder av både formell och informell karaktär. Förslagen skall i flera fall ses som principiella och fordrar då ytterligare utredning innan de kan presenteras i slutlig form. Vi föreslår att kooperativa rådet får i uppdrag att bereda förslagen.

7.1 Lagstiftning

En mycket stor del av den verksamhet som i dag bedrivs av stat, kommun och landsting kan mycket väl utföras av någon annan på uppdrag av det offentliga. För att markera statsmakternas positiva inställning till en decentralisering i syfte att stärka demokratin på det lokala planet och öka brukarnas direkta inflytande över den service som kommer dem tillgodo föreslår vi en särskild lag. I lagen föreslår vi också en allmän regel som tillåter en myndighet att delegera myndighetsutövande uppgifter.

7.1.1 FÖRSLAG TILL LAG (1991:00) OM BRUKARDRIVEN OFFENTLIG VERKSAMHET

1 # För att främja demokratin på lokal nivå och stärka medborgarnas direkta inflytande över sin livssituation får en sammanslutning av brukare i kooperativ form efter prövning av respektive myndighet ta över och själv driva verksamhet som annars ankommer på stat, kommun eller landstingskommun.

2 # Ansökan om att ta över offentlig verksamhet skall lämnas in till den myndighet som verksamheten gäller enligt följande

Versamhetens huvudman	Myndighet
Staten	Länsstyrelsen
Kommunen	Kommunen
Landstinget	Landstinget
Både staten och kommunen eller landtinget	Länsstyrelsen
Kommunen och landstinget	Kommunen och landstinget

3 # När En ansökan om att ta över offentlig verksamhet kommit myndigheten tillhanda skall myndigheten skyndsamt inleda överläggning med brukarna om villkoren för övertagandet.

Om ansökningen avser både statlig, kommunal eller landstingskommunal versamhet skall länsstyrelsen omedelbart översända ansökningen till kommunen eller landstinget samt ta initiativ till att gemensamma överläggningar inleds.

4 # Rätten att ta över offentlig verksamhet enligt denna lag får avse myndighetsutövning, dock inte sådana myndighetsutövande uppgifter som innefattar beslut om frihetsberövande, inskränkningar av rörelsefrihet, disposition över enskilds egendom, skatt eller offentlig avgift.

5# En ansökan från en sammanslutning enligt 1# skall alltid prövas före andra tänkbara alternativ till drift av den offentliga verksamheten.

Denna lag träder i kraft den

Allmän motivering

I betänkandet har vi diskuterat aktuella och förväntade utvecklingslinjer i fråga om administativ indelning, politisk styrning, offentlig ekonomi och organisationteori. Vi kan i likhet med folkrörelseutredningen konstatera att det på de flesta områden inte finns några formella hinder för det allmänna att låta andra svara för utförandet av själva tjänsterna med bibehållen offentlig kontroll och finansiering. Med utgångspunkt från våra resonemang om vikten av de enskilda människornas engagemang för att stärka den lokala demokratin, den politiska maktens övergång från regelstyrning till mål- eller resultatstyrning, organisatonens uppdelning i platta, decentraliserade nätverk i stället för centalstyrande myndigheter, hierarkiska beslutsstrukturer samt människornas förbättrade kunskaper och vilja att ta saker och ting i egna händer anser vi att statsmakterna bör uttryckligt markera sin vilja att söka andra än traditionella lösningar på den offentliga sektorns problem.

Vi menar att det tydligaste sättet som statsmakterna kan uttrycka en sådan vilja är genom en lag som uttryckligen tillåter och uppmuntrar människor att ta initiativ till att själva ta hand om sin service på det sätt de önskar. Lagens 1 # är därför att betrakta som en portalparagraf som anger lagstiftarens beredvillighet att medverka till en fördjupad demokrati med hjälp av lokal mobilisering av människorna. Den tanken ansluter enligt vår mening till uttrycket i regeringsformens (RF:s) 1 kap. 1# om att all makt utgår från folket. Det är svårt att föreställa sig en mer representativ form av demokrati än där de berörda brukarna själva får besluta om de angelägenheter som angår dem närmast.

Den personkrets som avses med uttrycket "sammanslutning av brukare" kan vara t.ex. de boende i ett bostadsområde, föräldrarna på ett daghem eller fritidshem, föräldrar och elever i en skola, pensionärer i ett servicehus, befolkningen i en liten by, patienterna på en psykiatrisk klinik eller kunderna på ett visst postkontor. Vi anser att endast människornas egen fantasi i princip bör utgöra

gräns för vad som är möjligt i den vägen. Däremot anser vi bestämt att det verkligen måste vara just de människor eller för att använda ett etablerat språkbruk, brukare som är berörda av den ifrågavarande verksamheten som bör ges denna möjlighet. Eftersom en bärande idé i lagen är att stärka det lokala inflytandet och medge en fördjupad verklig medborgardemokrati säger det sig själv att antalet människor som ingår i sammanslutningen inte får vara alltför stort. Några bestämda gränser beträffande antalet anser vi emellertid inte skall ställas upp utan det får avgöras från fall till fall efter en lämplighetsprövning. I många situationer blir naturligtvis avgränsningen naturlig utan några som helst problem, t.ex. när det gäller barnomsorgen, servicehuset, skolan, bostadsområdet m.m.

Eftersom det aldrig kan bli tal om att tvångsvis ansluta människor till en organisation som de inte har något intresse att medverka i, kan det komma att uppstå vissa problem med t.ex. invånarna i ett bostadsområde. Problemen behöver emellertid inte överdrivas. Om det exempelvis är medlemmarna i en bostadsrättsförening som önskar ta över en viss verksamhet får det naturligtvis i samband med myndighetens prövning också övervägas om det är ett uttalat intresse för åtminstone en majoritet bland medlemmarna. Inget hindrar heller att hyresgäster i var och en av trappuppgångarna i ett bostadsområde bildar var sin sammanslutning som sedan i sin tur sammansluter sig till en större enhet för att tillvarata intressen som rimligen bör skötas på en lite större nivå, t.ex. kompostering av hushållsavfall, skötsel av områdets gemensamma grönområden, fritidsanordningar m.m.

I enlighet med vad vi tidigare funnit beträffande den kooperativa formens lämplighet för drift av kommunal verksamhet anser vi att den sammanslutning som får ta hand om verksamheten skall arbeta kooperativt. Med kooperativt arbetssätt avses själva innehållet i föreningens verksamhet och inte den yttre juridiska formen. Som vi påpekat är den ekonomiska föreningen som företagsform redan av lagstiftaren tillrättalagd för ett kooperativt arbetssätt och

bör därför i de flesta fall också vara den lämpligaste i detta sammanhang. Skulle brukarna av någon anledning hellre vilja ha en annan associationsform skall emellertid inte det förhållandet vara något hinder för att tillämpa lagen. Däremot är det i det senare fallet nödvändigt att anpassa bolagsordning eller bolagsavtal till det kooperativa arbetssättet. Med tanke på att antalet brukare som kan komma i fråga för lagens tillämpning med säkerhet alltid måste överstiga fem personer är det av det skälet inte nödvändigt att tillgripa handelsbolaget som företagsform. En lämplig associationsform när det gäller att överta driften av en mycket bestämd och avgränsad uppgift, t.ex. en avloppsanläggning eller liknande kan vara samfälligheten i föreningsform.

Vad vi avser skall främjas med lagen är den kooperativa arbetsformen och det är på sammanslutningar som faller under det begreppet som lagen är tillämplig. Det hindrar naturligtvis inte att stat, kommun eller landsting får sluta avtal med eller på annat sätt uppdra till andra typer av associationer eller enskilda personer att överta förvaltningsuppgifter. Skillnaden är bara den, att i så fall har den som önskar komma i fråga för ett sådant uppdrag ingen initiavrätt med stöd av lagen och inte heller gäller lagens bestämmelse om rätt att delegera uppgift som innebär myndighetsutövning. Vi menar att i den mån lagen innehåller en liten men ändock fördel för en viss associationsform före någon annan, så kan stöd också för det åberopas i RF:s tidigare nämnda bestämmelser om att all makt utgår från folket och att folkmakten skall förverkligas genom bl.a. ett demokratiskt styrelseskick. Enligt bestämmelserna i den föreslagna lagen är det folket i form av brukarna av allmänna nyttigheter som har initiativrätten och att den makten skall omsättas i kooperativ form som enligt sin definition är demokratisk kan knappast resa några invändningar. Av den anledningen anser vi det också korrekt att en sammanslutning av brukare ges företräde framför andra tänkbara alternativ till driftformer även om myndigheten redan vidtagit åtgärder för att överföra driften till någon annan.

Även om det mesta av den verksamhet som kan komma i fråga enligt den föreslagna lagen har kommunen eller landstinget som huvudman anser vi att också en hel del av den statliga verksamheten med fördel skulle kunna skötas av ett kooperativ av brukare. Det ligger nära till hands att invånarna i en by på landsbygden vars postkontor hotas av nedläggning själva tar över och fortsätter driften. Ofta finns det inte utrymme för heltäckande och lättillgänglig statlig och kommunal service av alla slag så att alla i en by eller ett område har tillgång till den. Om flera myndigheter samverkar kan stora effektivitetsvinster göras vilket flera konkreta exempel visar. En utvidgning av det systemet är som vi föreslår att låta brukarna själva ta hand om tjänsterna för att höja servicegraden.

2 # innehåller bestämmelser om till vilken myndighet ansökan om att ta över offentlig verksamhet skall lämnas in. Det ter sig naturligt att det är till länsstyrelsen som en ansökan om att ta över statlig versamhet skall göras. Länsstyrelsen har hand om de regionala samordningsuppgifterna och bör därför vara bäst skickad att i inledningsskedet ombesörja att överläggningar mellan berörd myndighet och den sökande kommer till stånd. Även i senare skeden av förhandlingsarbetet bör länsstyrelsen medverka för att ett avgörande skall komma till stånd inom rimlig tid och, om överenskommelse nås, bevaka att villkoren är skäliga för brukarna. Det är emellertid den berörda myndigheten eller myndigheterna som själva efter prövning avgör om en viss förvaltningsuppgift kan överlämnas och i så fall på vilka villkor. Vi förutsätter att de myndigheter till vilka ansökningarna riktas i positiv anda prövar alla ansökningar där brukarna på sakliga skäl kan tänkas klara av uppgiften på ett godtagbart sätt.

De ansökningar som riktar sig till enbart kommun eller landsting får avgöras av dessa utan länsstyrelsens medverkan. Även kommuner och landsting förutsätts dock på samma sätt som när det gäller staten på sakliga skäl och i positiv anda pröva ansökningarna. När en ansökning avser enbart kommunal eller landstingsdriven verksamhet har vi

övervägt om brukarna skall kunna påkalla länsstyrelsens medverkan i förhandlingarna men vi har avstått från att ta in en sådan bestämmelse i lagen.

Lagen har också ett annat syfte än att direkt främja kooperativ utveckling inom offentlig sektor, nämligen att lösa problemet med delegering av förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning. Enligt RF 11 kap. 6 # tredje stycket får förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ men om uppgiften innefattar myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag. Vi har valt metoden att i en särskild lag ge ett stöd för överlämnande av förvaltningsuppgift. Alternativet skulle vara att systematiskt gå igenom samtliga lagar där det kunde tänkas vara behov att tillskapa ett sådant stöd. Lagstödet för att ta över myndighetutövande uppgift enligt den här lagen skall inte omfatta sådana uppgifter som innebär ett ingrepp i den enskildes frihet eller rätt att förfoga över sin egendom eller pålagor som är att hänföra till skatter och offentliga utgifter.

7.1.2 Föreningslagen och eventuellt ny lag om medarbetarägda aktiebolag

Vi anser att föreningslagen bör ses över med särskild hänsyn till frågan om minsta antalet fysiska personer som får bilda en ekonomisk förening.

Samtidigt bör det utredas om det finns förutsättningar för en ny form av association, medarbetarägda aktiebolag.

Vi har tidigare i avsnittet om hinder konstaterat att den nuvarande föreningslagen i vissa fall leder til problem för dem som önskar bilda en ekonomisk förening men är färre än fem personer. Frågan om minsta antalet föreningsmedlemmar bör prövas på nytt. Samtidigt anser vi att det

som ett alternativ bör utredas om det vore lämpligt med en ny typ av association, nämligen medarbetarägda aktiebolag efter mönster hämtat från den spanska lagen om arbetarägda aktiebolag.

7.1.3 Ekonomisk lagstiftning

I avsikt att förbättra konkurrensneutraliteten mellan verksamhet driven av kooperativ och i traditionell offentlig regi vill vi att vissa regler i skattelagstiftningen utreds.

Vi har tidigare i betänkandet påpekat att det med hänsyn till skattelagstiftningen kan uppkomma vissa skevheter när tidigare kommunal verksamhet övergår i kooperativ form. Det gäller bl.a. frågan om hur reglerna om skatt på vinst skall tolkas då ett överskott som uppkommer ett räkenskapsår förs över till nästa för att då användas i verksamheten. Existerande statsbidrag och kommunala bidrag tar inte hänsyn till det förhållandet. Vi föreslår att kooperativa rådet får i uppdrag att i samråd med konkurrensutredningen ytterligare belysa frågan och ta ställning till om problemet bör utredas särskilt med hänvisning till konkurrensneutralitetsaspekter.

7.1.4 Lagstiftning som berör det sociala trygghetssystemet

I avsikt att undanröja hinder för handikappade, psykiskt sjuka och utvecklingsstörda m.fl. som önskar arbeta i kooperativ form i stället för att passivt vara omhändertagna anser vi att lagstiftningen om det sociala trygghetssystemet bör anpassas till arbetslinjen.

Vi föreslår att försök med fri resursanvändning i full skala görs i fyra områden i landet efter samråd med AMS.

Av **Bilaga 2** framgår en del av de bidragsformer som förekommer i socialförsäkringssystemet. Vi anser att lagstiftning och andra regler som rör trygghetssystemet bör ses över i avsikt att underlätta för dem som önskar arbeta i kooperativ form i stället för att på olika sätt vara omhändertagen eller i skyddat arbete. Enligt vad vi har anfört tidigare i betänkandet behöver den krets av personer som här avses ofta under lång tid eller kanske för alltid ha sin försörjning tryggad genom det sociala försäkringssystemet. Systemet bör emellertid inte vara så beskaffat att det hindrar den som önskar att bidra åtminstone i någon mån till sin försörjning. Det kooperativa arbetssättet är sällsynt väl lämpat för att anpassa människor med psykisk sjukdom eller arbetshandikapp av annat slag till arbete och större välbefinnande med betydligt minskat vårdbehov som resultat.

Vi anser att vårt förslag i denna del väl ansluter till den av regeringen proklamerade arbetslinjen för att få ut långtidsjukskrivna, sjuk- och förtidpensionerade m.fl. från vård och institutionsberoende till produktivt arbete. För försök med kooperativ som alternativ till vård föreslår vi full frihet att använda samtliga resurser fritt. De län vi tänker på är Stockolm och Jämtland.

I Stockholms län finns redan flera kooperativa projekt med psykiskt sjuka och efter samråd med psykiatriutredningen (mentalservicekommittén) föresår vi att den utredningen i samarbete med landstinget får i uppgift att genomföra försöket med psykiskt sjuka och psykiskt utvecklingsstörda.

I Jämtland pågår ett projekt med Samhall och Jämtlands LKU som går ut på att som alternativ till skyddat arbete förmå anställda där att övergå till att arbeta i kooperativ. Efter samråd med arbetsmarknadsdepartementet och AMS anser

vi att det vore av intresse att i full skala bedriva ett försök med fri resursanvändning även här för att pröva kooperativet som alternativ till skyddat arbete.

I två olika projekt föreslår vi att målgruppen blir bredare. I stadsdelen Angered i Göteborgs kommun finns en mycket stor andel arbetslösa, många invandrare och ensamstående, sjukpensionärer m.fl. Viktiga samarbetsparter borde vara AMI, Finska folkhögskolan, stadsdelsnämnden m.fl.

Västerbottens län har stor arbetslöshet, särskilt bland kvinnor. Också i de fall kvinnorna har arbete rör det sig i mycket hög utsträckning om deltidsarbete. I länet drivs ett antal kvinnoprojekt som syftar till att öka kvinnornas sysselsättning genom utbildning m.m. Vi föreslår att koperativ utbildning införs som ett tydligare element i befintliga projekt, exempelvis Anna-projektet, Kvinnor mot år tvåtusen m.fl.

7.2 Stödsystem

Det bör vara statens uppgift att genom ett kontraktsbundet uppdrag finasiera ett basstöd för kooperativ utveckling. Förslag till formaliserat samarbete mellan utvecklingsfonderna och de kooperativa rådgivarna bör utarbetas.

7.2.1 Ekonomiska stödformer

För att uppmuntra och underlätta företagsutveckling över huvud taget förekommer det överallt i världen olika former av stöd i form av rådgivning, krediter m.m. I vissa länder finns det som vi konstaterat i avnitt 5 ett särskilt och väl utbyggt nät av stödformer speciellt för kooperationen. Även i Sverige finns det naturligtvis ett väl utbyggt stödsystem för att stimulera nyföretagande. I det systemet

ingår t.ex. staten i form av statens industriverk (SIND), utvecklingsfonderna som finns i varje län, länsstyrelserna, kommunerna, landstingen och hela floran av branchorganisationer, banker m.fl.

Kommuner och landsting är på ett mer påtagligt och nära sätt berörda av småföretagsutveckling än vad som är förhållandet på det statliga området. Särskilt på det kommunala området finns det ett stort intresse för småföretagsutveckling vilket är naturligt med hänsyn till att kommunerna vill hjälpa till att skapa sysselsättning. Flertalet kommuner torde numera ha näringslivssekreterare som på heltid aktivt på olika sätt medverkar till bl.a. företagsetableringar i kommunen.

Staten ger via kooperativa rådet finansiellt stöd till kooperativ utveckling i form av bidrag till de s.k. lokala kooperativa utvecklingscentra (LKU) som finns på flera håll i landet och till viss annan central rådgivning. Statens stöd i den formen uppgår till sammanlagt 2,5 Mkr per år. I budgetpropositionen för nästa budgetår har regeringen föreslagit en fördubbling av det ekonomiska stödet till kooperativ utveckling.

Länsstyrelserna lokalt bidrar med en del medel varav merparten torde bestå av regionalpolitiskt stöd. Resterande finansiering står kommun, landsting och etablerad kooperation för. Sammanlagt erhöll de lokala kooperativa utvecklingscentra under 1990 10,4 Mkr varav mer än hälften kom från den etablerade kooperationen på lokal nivå.[25]

De som vill starta ett kooperativt företag har formellt sett rätt till samma rådgivning och stöd från utvecklingsfonder, kommunala näringslivssekreterare m.fl. som det som är avsett för övrig småföretagsamhet. Av vår tidigare beskrivning av de hinder som möter den kooperativa företagsformen torde emellertid framgå att det i praktiken långt ifrån finns någon likabehandling av företagsformerna. Jämfört med det samhällsstöd som alltså i praktiken bara kommer andra förtagsformer än den kooperativa till

del framstår samhällets stöd till den kooperativa utvecklingen som en obetydlig ränn il.

Vi kan se flera olika sätt att alternativt lösa problemet med att låta presumtiva kooperativa företagare få del av statens stöd till småföretagsutveckling

* Inom utvecklingsfonderna byggs upp kooperativ kompetens genom anställning av särskilda rådgivare eller kompletteringsutbildning av befintlig personal

* En med utvecklingsfonderna parallell myndighetsstruktur för uteslutande kooperativ rådgivning byggs ut

* Utvecklingsfonderna ges ett bestämt uppdrag att där det finns möjligheter på konsultbasis anlita lokala kooperativa rådgivare för att lämna bistånd till kooperativ utveckling.

Vi anser att det tredje och sista alternativet är det bästa och mest realistiska. Det torde vara svårt att på kort tid hitta tillräckligt många kompetenta kooperativa rådgivare som är villiga att arbeta inom utvecklingsfonderna. Att arbeta med kooperativ utveckling kräver dessutom en sådan frihet och självständighet att det är svårt att inordna i en myndighet. Att starta kooperativ är en i flera avseenden en annorlunda process i jämförelse med traditionella företagsstarter även om det också finns påtagliga likheter. Kooperativens gruppdynamik kräver t.ex. en speciell kompetens hos rådgivare vad beträffar bl.a. sociala och pedagogiska insikter. Utredningen har kunnat konstatera att utvecklingsfonderna har begränsade förutsättningar och ett begränsat intresse av att engagera sig för en kooperativ utveckling.

En parallell myndighetsstruktur för kooperativ rådgivning skulle bli dyrbar och dessutom lida av samma svagheter som

kan befaras i det första alternativet. Vi förordar av bl.a. de anförda skälen det tredje alternativet som det bästa. Utöver de skäl som vi redan anfört tillkommer att det i Sverige finns en begränsad tillgång till kooperativ rådgivarkompetens som i dag huvudsakligen är knutna till de lokala kooperativa utvecklingscentrumen (LKU). Den bästa resursanvändningen för kooperativ utveckling erhålls därför enligt vår mening om utvecklingsfonderna samarbetar med de kooperativa rådgivarna som i stor utsträckning är knutna till LKU-systemet. Vi anser att den tanken nära ansluter till vad landstingsförbundets ordförande framfört om att utvecklingsfonderna lämpligen kan ge stöd till LKU i sådana former.

Vi anser att SIND bör ges i uppdrag att tillsammans med kooperativa rådet ta fram ett mer detaljerat förslag till hur samarbetet mellan utvecklingsfonderna och de lokala kooperativa utvecklingscentrumen skall konstrueras.

I fråga om det ekonomiska stöd som staten ger via kooperativa rådet anser vi att det bör konstrueras som ett uppdrag från statens sida att svara för en viss basrådgivning till allmänheten i kooperativa frågor. Kooperativa rådet har under 1990 behandlat frågan och då stannat för en avtalskonstruktion mellan staten och varje LKU. Staten bör då enligt vår uppfattning sluta avtal med varje LKU-organisation om ersättning för uppdraget. Enligt vår mening bör den här typen av kontrakt inte slutas på alltför kort tid eftersom det kan försvåra en kontinuitet i det kooperativa rådgivningsarbetet samtidigt som det kan vara svårt att utvärdera resultatet av verksamheten efter en så kort tid som t.ex. ett år. Vi anser därför att tre år är en lämplig kontraktstid. Vårt resonemang ansluter dessutom till de tankar som finns inom den statliga verksamheten om fördjupad prövning av vissa myndigheters verksamhet i treårsintervaller. Avtalstanken är för övrigt inte något unikt i sådana här sammanhang. Staten har t.ex. långsiktiga avtal med landstingsförbundet om finansieringen av utvecklingsfonderna m.m.

Synsättet att ekonomisk ersättning bör ges i form av ersättning för ett uppdrag anser vi nära ansluter till ett modernt betraktelsesätt med självständiga medborgare som vill och kan ta ansvar och bort från ett snävt bidragstänkande enligt en traditionellt byråkratisk och kontrollerande modell. Staten skall visa att den tilltror sina medborgare kompetens att sköta verksamheten utan att i varje ögonblick kasta ängsliga blickar på fastställda regler för bidragsgivning. Det skall med det synsättet vara resultatet som räknas och mindre vägarna som har använts för at uppnå det. Däremot är det en viktig statlig uppgift att sedan förvissa sig om att de resurser som tilskjutits använts på ett sätt som står i överensstämmelse med statens intentioner. I det här fallet gäller det alltså att staten måste låta utvärdera om avtalet uppfyllts på det sätt som målet angav.

7.2.2 Ett utbyggt nät av lokala kooperativa rådgivare

För att kooperativ utveckling skall ha samma möjligheter som annan småföretagsamhet krävs ett tillräckligt utbyggt nät av kooperativa rådgivare.

Vi har kunnat konstatera, att på de platser i landet där det finns en väl fungerande och stark rådgivningsorganisation där förekommer också den bästa koperativa utvecklingen. Vår slutsats är därför, att om en framgångsrik kooperativ utveckling skall ske, så måste nätet av lokala kooperativa rådgivare avsevärt byggas ut. Hur tätt detta nätverk behöver vara för att fungera väl kan vi inte med bestämdhet uttala oss om men ambitionen bör vara att det åtminstone i varje län skall finnas ett centrum dit människor som har intresse för kooperativt företagande kan vända sig för att få råd och stöd. I vissa län kan det säkert dessutom finnas behov av flera rådgivare, kanske på kommunnivå. Behovet av rent lokala rådgivare framstår som särskilt angeläget antingen där de geografiska avstånden är stora eller i sådana delar av landet där avstånden

visserligen inte är så stora men där det i stället finns en stor befolkning.

Vi har antytt ovan att det i själva verket inte finns särskilt många personer i Sverige som har den speciella kompetens som behövs för att effektivt kunna bistå just dem som är eller skulle kunna intressera sig för den kooperativa företagsformen. Den kompetens som behövs är både specifik för kooperationen och mer allmän som t.ex. juridisk och ekonomisk kompetens. Det finns knappast nu utrymme för att på alla platser bygga ut en fullständig kompetens utan det gäller att utnyttja resurserna på bästa sätt genom att rådgivare med speciella kunskaper i något ämne delar med sig av sina erfarenheter till övriga i utbyte mot andra kunskaper. Vad det gäller är alltså att skapa ett tätt och fungerande kontaktnät. Det finns redan nu centrala resursorgan med djupa kunskaper om kooperation, främst Föreningsbankernas KOOPservice och Kooperativa Institutet. Dessa kan naturligtvis även i fortsättningen spela en viktig roll som expertorgan till vilka rådgivarna kan vända sig.

Vi anser inte att det är statens uppgift att föreskriva en bestämd organisation för den kooperativa rådgivningen eller en enhetlig uppbyggnad av varje LKU. Eftersom kooperationen grundar sig på ett behov hos ett antal människor som gemensamt söker tillgodose det behovet måste organisationen få se olika ut varhelst den uppstår. För att visa på några vägar som kan tänkas för att snabbare bygga upp ett rådgivarnät vill vi här bara nämna att kommuner och landsting kan medverka genom att avsätta särskilda kontaktpersoner som arbetar både ut mot de kooperativa rådgivarna och in mot den egna organisationen. På flera håll förekommer det att kommuner och landsting är medlemmar i LKU:et och den typen av kommunal medverkan kan naturligtvis byggas ut. Givetvis måste det då betonas, att för att bibehålla en hög kvalité och trovärdighet i rådgivningen är det viktigt att den kooperativa rådgivningen i grunden står fri och obunden. Det kommunala medlemsskapet har inte så stor betydelse för det direkta tillskott som medlemsav-

gifterna ger. Medlemsavgifterna är oftast blygsamma men kommuners och landstings medlemsskap har stor betydelse för att legitimera verksamheten.

7.2.3 Olika former av stöd från kommuner och landsting

Kommuner och landsting kan stödja kooperativ utveckling dels genom t.ex. kontraktsbundna uppdrag på konsultbasis och dels genom att uppmuntra brukare och personal att starta kooperativa företag.

Kommunerna kan ge stöd på flera olika sätt, dels rent ekonomiska bidrag till rådgivning och dels i form av uppmuntran till brukare och personal för att stimulera dem att i kooperativ bedriva den annars kommunala verksamheten. Vi vill än en gång understryka att den kommunala organisationen inte agerar på ett sådant sätt att den kooperativa utvecklingen blir betingad av påbud uppifrån utan bottnar i ett underifrån kommet behov som uppmuntras på lämpligt sätt fån kommunernas sida.

Kommunens och landstingens ekonomiska stöd kan vara utformat som ett uppdrag från kommunen till kooperativa rådgivare att mot ersättning svara för viss basrådgivning och information under ex. några år, vilket kan betraktas som en gren av kommunens näringslivsfunktion. En annan form av ekonomiskt stöd kan utgå i form av konsultuppdrag när det gäller att exempelvis utreda förutsättningarna för en kooperativ utveckling inom något bestämt område i kommunens eller landstingets verksamhet. Konsultuppdragen kan också omfatta exempelvis rådgivning och utbildning till grupper i olika utvecklingsprojekt.

7.3 Tillgång till riskkapital

Vi anser att de kooperativa företagens tillgång till riskkapital måste säkras

och ges åtminstone samma möjligheter som andra företagsformer.

Det har i många fall visat sig svårare för kooperativa företag att få tillgång till riskkapital än som gäller för andra företagsformer. I de fall svårighetrna beror på en saklig prövning av företagets överlevnadsmöjligheter finns det knappast något att invända och så är säkerligen förhållandet i många fall. Emellertid finns det skäl att misstänka att kreditprövningen i alltför många fall diskriminerar den kooperativa företagsformen vilket naturligtvis då är att hänföra till de skäl som vi beskrivit tidigare som informella hinder.

Vi anser att det finns skäl att undersöka om det för att stimulera en kooperativ utveckling går att finna kreditformer som i vart fall under ett uppbyggnadsskede skulle kunna få den effekten.

Några tänkbara varianter;

* Stimulera bildandet av kooperativa kreditinsti tut
* Statliga kreditgarantier
* Förmånliga lån via staten

Vi vill i detta sammanhang erinra om vad vi anfört om italiensk och spansk kooperation och den i vissa fall gynnade ställning den intar bl.a. i fråga om tillgång till krediter som på olika sätt garanteras av staten. Villkoren för krediter är där gynnsammare än för andra företagsformer men kreditprövningen som sådan sker uppenbarligen enligt sedvanliga kriterier.

Från utredningens sida är vi inte beredda att närmare precisera något förslag utan föreslår att kooperativa rådet får i uppdrag att arbeta vidare med frågan om hur kapitalförsörjningsfrågorna för kooperationen som helhet skall kunna få en tillfredsställande lösning. Det bör dock

redan nu slås fast att den kooperativa företagsformen inte får diskrimineras i fråga om möjligheter att komma i åtnjutande av samhällsstöd för företagsutveckling.

7.4 Utbildning

Det är otvivelaktigt så, att kunskaperna om kooperation som idé och företagsform är mycket bristfälliga i Sverige trots att kooperationens andel av den totala verksamheten inom vissa samhällssektorer är betydande. Vi anser att undervisning om kooperation i skall vara på jämställd nivå med undervisningen om andra företagsformer på alla utbildningsnivåer.

För att säkerställa att de som startar kooperativ har tillgång nödvändig utbildning bör studieförbundens och Komvux' roll särskilt uppmärksammas.

Folkhögskolor med kooperativ inriktning kan genom kurser av olika längd erbjuda utbildning åt dem som önskar starta kooperativa företag. Utbildning på folkhögskolor med kooperativ inriktning bör kunna kompletteras med påbyggnadsutbildning på högskolenivå med anknytning till forskning i ämnet kooperation. Folkhögskolor med kooperativ inriktning borde också kunna utgöra viktiga centra för att stimulera kooperativ landsbygdsutveckling.

Universitet och högskolor som visar intresse för kooperativ utveckling bör få stöd och uppmuntran för undervisning och forskning i ämnet.

7.4.1 Undervisning om kooperation i grund- och gymnasieskolan

På vissa håll i landet förekommer visserligem skolinformation förmedlad av kooperativa utvecklingscentra. Det kan emellertid inte vara tillräckligt att eleverna i bästa fall vid ett eller annat tillfälle under sin skoltid får viss information även om det i och för sig är bra. Informationen förekommer dessutom inte överallt.

Det finns också en del skolkooperativ i landet som främst sysslar med kaféverksamhet och liknande och den typen av praktisk undervisning borde kunna byggas ut på de ställen där det finns reella förutsättningar. Skolkooperativet kan då inlemmas i undervisningen i flera ämnen enligt vår mening, t.ex. ekonomi, samhällskunskap, matematik, och hemkunskpap. Material för den praktiska undervisningen kan tillhandahållas av t.ex. Koopservice och Kooperativa Institutet.

Vi föreslår att kooperativa rådet ges i uppdrag att tillsammans med utbildningsdepartementet undersöka vilka möjligheter som finns för att förbättra undervisningen och vilka åtgärder som krävs.

7.4.2 Studieförbunden

I all folkbildning spelar studieförbunden en viktig roll. Deras unika möjligheter att nå många människor bör tas till vara i den nykooperativa utvecklingen. Studiecirkeln är närmast idealisk för att introducera människor i de kooperativa idéerna. Som en inledning på kooperativa lösningar vare sig det rör sig om brukar- eller arbetskooperativ är det lämpligt att börja studera kooperation i studiecirkelns form. Studiecirkeln kan grunda både direkta kunskaper om kooperation och knyta blivande medlemmar i kooperativet till varandra. Både ABF och Studieförbundet Vuxenskolan har lämpliga studiematerial och de

bör få hjälp med att sprida information om dessa. I det arbetet bör kooperativa rådet kunna ta erforderliga initiativ.

7.4.3 KOMVUX

Bland dem som vill starta kooperativa företag finns säkert många som behöver bättre kunskaper om hur ett företag drivs. Behovet av kunskaper gäller sådant som företagsekonomi, ADB, marknadsföring m.m. Komvux kan spela en stor roll för undervisning i sådana ämnen som är en förutsättning för också en kooperativ företagare. Alla som vill börja arbeta i ett eget företag behöver förstås kunskaper om hur det går till. I fråga om många som nu är anställda, inte minst inom den offentliga sektorn, finns fortfarande åtskilliga som saknar gymnasieutbildning och därför är i särskilt stort behov av kompletterande utbildning.

Vi anser att utbildningsdepartementet bör ta initiativ för att på lämpligt sätt tillgodose behovet av företagsutbildning inom KOMVUX för blivande kooperativa företagare.

7.4.4 Folkhögskoleutbildning med kooperativ inriktning

Vi anser att folkhögsskoleformen borde vara mycket lämplig för undervisning om kooperation. Begrepp som samarbete och demokratisk fostran ligger nämligen nära den folkbildningstradition som finns inom folkhögsskolevärlden. I dag förekommer det också undervisning om kooperation på våra folkhögsskolor dock bara som enstaka kurser. Vi anser att det vore en fördel om flera folkhögsskolor hade en klar kooperativ profil på undervisningen. För att utveckla denna tanke anser vi att det bör finnas en tydligare koppling till studier på högskolenivå och inte minst med anknytning till forskning om kooperation. På detta sätt skulle folk-högsskolor med kooperativ inriktning kunna spela en viktig roll inte minst för att stimulera landsbygdsutveckling i kooperativ anda.

Påbyggnadsutbildningen bör knytas till ett universitet eller högskola men den bör planeras och genomföras i samarbete mellan högskolan och en eller flera folkhögsskolor med kooperativ inriktning. Därigenom stimuleras den anknytning till forskning och utvecklingsarbete som bör finnas vid varje utbildning på högskolenivå. Ett antal ämnen inom högskolan anknyter idag till den kooperativa företagsformen, t.ex inom företagsekonomi och samhällsvetenskap. En påbyggnadsutbildning bör i stället behandla kooperativ företagsverksamhet i ett helhetsperspektiv. Den bör omfatta ungefär ett och ett halvt år eller 60 poäng.

Vi föreslår att det nya folkbildningsrådet och universitets- och högskoleämbetet får i uppdrag att efter samråd med kooperativa rådet och övriga kooperativa intressenter utforma en sådan påbyggnadsutbildning. Vid utformningen bör de erfarenheter och den kunskap som finns på folkhögsskolorna och olika fakulteter inom högskoleområdet tas till vara.

7.4.5 Kooperativ utbildning på högskolenivå

Högskoleutbildning med kooperativ inriktning har flera viktiga funktioner att fylla. dels som rekryteringsbas för kooperativa ledare, dels som forskningscentrum samt i uppbyggandet av ett kooperativt nätverk där statsvetenskap, juridik, ekonomi m.fl. dicipliner kan utbyta erfarenheter samt utveckla ny kunskap. Högskoleutbildningen om kooperation kan enligt vår uppfattning bl.a. stimulera landsbygdsutveckling samt en diskussion om demokratins villkor i samhället och hur människor av egen kraft kan påverka sin framtid. Dessutom kan forskning om kooperation kanske finna nya lösningar på gamla problem om fördelning av produktionen, makten över produktion och kapital m.m.

Utredningen har kontakt med Dalarnas forskningsråd och har tillsammans med kooperativa rådet inbjudit rektorerna på universiteten i Göteborg och Umeå samt högskolorna i Karlstad, Falun/Borlänge och Östersund till ett seminarium.

Avsikten med seminariet är att diskutera hur kooperativ undervisning och forskning på högskolenivå bör organiseras. Till ett sådant seminarium bör också lantbruksuniversitetet bjudas in. Vid lantbruksuniversitetet har det nyligen inrättats en professur i kooperativ ekonomi, finansierad av lantbrukskooperationen.

7.5 Samhällsekonomiska studier av kooperativ utveckling

Om samhällets olika organ i större utsträckning skall övergå från regelstyrning till målstyrning eller resultatstyrning krävs nya metoder för analys, uppföljning och utvärdering.

Vi föreslår att kooperativa rådet tillsammans med riksrevisionsverket får utföra ett antal fördjupade studier om de samhällsekonomiska konsekvenserna om nu offentliga uppgifter i större utsträckning uppdras åt kooperativ av olika slag.

7.6 Kooperativ statistik

Vi har tidigare påtalat bristen på kooperativ statistik i Sverige. Den bristen är besvärande i många sammanhang, inte minst i forskningssammanhang. Vi anser därför att kooperativa rådet får i uppdrag att tillsammans med statistiska centralbyrån diskutera vilka möjligheter som finns att producera adekvat basstatistik. Uppdraget bör även omfatta kostnader och finansering av statistikproduktionen.

7.6 Information om kooperation

Kunskaperna om kooperation är som vi visat mycket bristfälliga inte bara bland allmänheten utan också bland beslutsfattare i offentlig förvaltning och näringsliv. Vi föreslår att kooperativa rådet årligen ordnar en eller

flera regionala konferenser med t.ex. utvecklingsfonderna, kommuner, landsting och organisationer som deltagare.

SAMMANFATTNING

Vi anser att den kooperativa företagsformen är värd all uppmuntran eftersom den ger unika möjligheterb till närdemokrati och direkt inflytande för människor i deras olika roller som producenter av varor och tjänster, konsumenter, boende eller som brukare av offentliga tjänster. Samtidigt som intresset för kooperativa lösningar ökar från det allmännas sida, särskilt på kommunal nivå, finner vi att kunskaperna om kooperationen som idé och företagsform är bristfälliga både bland myndigheter, organisationer och allmänhet.

Den kooperativa företagsformen är enligt vår mening mycket lämplig inom följande tre huvudområden, nämligen

* Som ett led i utvecklingen av den kommunala närdemokratin där brukare och konsumenter av offentliga tjänster ges ett direkt inflytande över vilka tjänster som skall produceras och på vilket sätt de skall produceras. Möjlighet för anställd personal att bilda arbetskooperativ kan utnyttjas som ett sätt få personalen mer intresserad och motiverad samtidigt som effekten blir höjd effektivitet och ökad arbetsplatsdemokrati. Därutöver blir effekten bättre information till de förtroendevalda om kostnaderna för olika tjänster.

* Kooperativa lösningar är ett utmärkt sätt att mobilisera befolkningen på landsbygden där utflyttning och utarmning av offentlig och enskild sevice hotar bygdens fortsatta existens. Vi redovisar ett par exempel på byar där befolkningen slutat vänta på att någon annan skall göra något och tagit saken i egna händer

med resultatet att man lyckats vända utvecklingen. Vår uppfattning är att liknande metoder är användbara i "miljonprogrammets" bostadsområden för att utifrån invånarnas behov av arbetsplatser och service mobilisera dem till konstruktiv handling och framtidstro. Det kan gälla pensionärer, ensamstående, arbetslösa invandrarkvinnor, ungdomar m.fl. grupper.

* Arbetskooperativet är en i Sverige föga känd och använd form av organisation för att producera varor och tjänster. Erfarenheter från andra länder visar dock att företagsformen ofta fungerar mycket bra både för industri- och hantverksproduktion och för tjänsteproduktion. Den demokratiska organisationen ställer dock särskilda krav på medlemmarna i ett arbetskooperativ som gör att det kanske är den svåraste formen för företagande som finns. Formen kräver därför att kooperativets medlemmar är medvetna om spelets regler vilket i sin tur medför att medlemmarna haft tillfälle att lära känna varandra och tillsammans utarbeta målen för företaget.

DEN KOOPERATIVA FÖRETAGSFORMEN

Beträffande själva kooperativets gestaltning anser vi att det är viktigare hur det kooperativa innehållet och arbetssättet kommer till uttryck än den yttre juridiska formen. Vi anser således att det är fullt möjligt att arbeta kooperativt i ett aktiebolag eller ett handelsbolag. den svenska lagstiftningen tillhandahåller visserligen en företagsform, nämligen den ekonomiska föreningen, som är direkt avpassad för kooperativ verksamhet. de som

vill bedriva kooperativ verksamhet i aktiebolagsform eller i handelsbolag måste anpassa bolagsordningen respektive bolagsavtalet så att det överensstämmer med de kooperativa grundsatserna.

Vi vill däremot gärna renodla det kooperativa begreppet som sådant. På många håll i dag börjar "kooperativ" användas som ett slags honnörsord särskilt inom kommuner och landsting och som en hänvisning till vad man gör inom den offentliga sektorn för att ställa upp alternativ till normal kommunal, förvaltningsform. Om, man alltid visste vad man talade om skulle det kanske inte finnas anledning till invändningar. Förhållandet är emellertid att kooperativ får stå som beteckning för snart sagt alla företeelser som på något sätt avviker från de gängse formerna. det kan t.ex. vara annorlunda organisationsformer inom förvaltningen, utvidgat föräldrainflytande inom barnomsorgen eller terapi och behandlingsformer inom psykiatri eller omsorg.

Vi anser det inte vara fel att använda kooperativliknande former vare sig i organisation eller vård och behandling, tvärtom. Vad vi vill understryka är att man måste ha klart för sig att kooperation i egentlig mening innebär att ett antal människor utifrån ett bestämt ekonomiskt behov sluter sig samman för att i företagsform tillgodose det behovet enligt vissa förutsättningar, alltså utifrån de kooperativa principerna. Det är något annat än att använda en eller ett par av de kooperativa principerna för att t.ex. lösa ett organisatoriskt problem.

HINDER MOT KOOPERATIV UTVECKLING

Vi vill snarare peka på de möjligheter som finns till kooperativ utveckling än alltför mycket trassla in oss i resonemang om vilka regler m.m. som utgör synliga eller dolda hinder för människor som vill arbeta i kooperativ

form. Naturligtvis kan frågan om hinder inte helt förbigås men vi vill understryka våra förslag snarare tar sikte på hur den kooperativa företagsformen skall främjas än vilka regler som vi anser bör ändras. det ligger en viktig distinktion i de båda synsätten eftersom fixering vid regelsystem inte i och för sig innebär att kunskaperna om den koperativa idén växer. Synsättet att kunskaper och kännedom om kooperationen som idé och företagsform också främjar kooperativ utveckling anser vi vara en mer fruktbar framgångsväg.

Vi har funnit att det två huvudgrupper av hinder mot en kooperativ utveckling.

* **Formella hinder**
* **Informella hinder**

De **formella** hindren består av regler i lagar och andra författningar som förordningar och regler antagna av statliga och kommunala myndigheter.

De **informella** hindren består av inställning och attityder till och bristande kunskap om kooperation hos både myndigheter och enskilda organisationer av olika slag.

Enligt vad vi har funnit finns det inte särskilt många eller svåra hinder av formell natur som generellt sett hindrar utvecklingen av kooperativa företagslösningar. Inom speciella sektorer kan det däremot finnas en del hinder av sådan natur. Det rör sig huvudsakligen om skolan och då handikappade i vissa fall vill övergå till att arbeta i kooperativ i stället för att vara pensionärer. Reglerna i föreningslagen om att minsta antalet fysiska personer som får bilda en ekonomisk förening måste vara tre får också anses höra till gruppen formella hinder även om det naturligtvis finns flera metoder att komma förbi problemet.

De formella hinder som finns torde gå att lösa utan alltför genomgripande lagstiftningsåtgärder eller regelän-

dringar och i en del fall finns redan sådana förslag framlagda eller är på väg att läggas.

De informella hindren som innebär några verkliga hinder är ofta svårare att angripa. Det är inte lätt att med regerings- eller riksdagsbeslut ändra människors etablerade inställning och attityd till olika företeelser. Det torde dock främja den kooperativa utvecklingen mer om ledande personer inom politik och samhälle i övrigt, inte minst i medierna, uttalar sig i klart intresserade och stödjande ordalag.

FÖRSLAG

I det följande redovisar vi kortfattat några av utredningens viktigare förslag.

Vi lägger fram förslag om en ny lag som skall göra det tillåtet för en sammanslutning av brukare att i koperativ form ta över och driva offentlig verksamhet. Den myndighet som får en sådan ansökan skall pröva den i positiv anda. Den föreslagna lagen ger också stöd för att ta över vissa myndighetsutövande funktioner.

För att lösa en del problem som innebär hinder för en kooperativ utveckling föreslår vi en översyn av bestämmelserna om minsta antalet fysiska personer som kan bilda en ekonomisk förening. Vi föreslår också en översyn av skattebestämmelser som diskriminerar den ekonomiska föreningen jämfört med aktiebolag.

För att främja en kooperativ utveckling inte minst på landsbygden föreslår vi att bildandet av lokala kooperativa utvecklingscentra uppmuntras. Samarbetet mellan kooperativa utvecklingscentra och utvecklingsfonderna bör formaliseras och förbättras.

Staten bör genom avtal med varje utvecklingscentrum på inte allt för kort tid garantera allmänhetens tillgång till sakkunnig rådgivning om kooperativ företagsbildning.

Undervisning om och utbildning i kooperation bör förbättras på alla undervisningsnivåer. Vi tror att en del folkhögskolor skall kunna spela en stor roll för kooperativ utveckling inte minst om folkhögskolornas kurser i kooperation kan kopplas till undervisning på högskolenivå.

Vi föreslår att det görs försök med fri resursanvändning för AMS, försäkringskassan, landsting m.fl. i fyra områden i landet. Syftet skall vara att använda den kooperativa arbetsformen som alternativ till arbetslöshet, sjukskrivning eller pensionering.

BILAGA 1 DIREKTIV

Kommittédirektiv

Dir. 1990:23

En analys av den kooperativa företagsformens utvecklingsmöjligheter på nya områden

Dir. 1990:23

Beslut vid regeringssammanträde 1990-04-19

Statsrådet Johansson, civildepartementet, anför.

Uppdraget

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att analysera den kooperativa företagsformens utvecklingsmöjligheter på olika områden och studera hinder och problem som försvårar kooperativ verksamhet.

Översynen skall ha två huvudsyften.

För det första skall utredningen analysera den kooperativa företagsformens utvecklingsmöjligheter och begränsningar på nya områden samt föreslå åtgärder som främjar kooperativt nyföretagande.

Utredningen skall därvid speciellt undersöka de kooperativa idéernas möjligheter att både förnya den offentliga sektorn och bidra till lokala samverkanslösningar bl.a. på landsbygden. Här avses främst olika former av kooperativ i samverkan med eller som alternativ till traditionell kommunal och landstingskommunal förvaltning. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt sådana lösningar som har förutsättningar att tillämpas mer generellt.

För det andra skall utredningen kartlägga vilka faktiska hinder som försvårar uppkomsten av ny kooperativ verksamhet och föreslå hur dessa skall kunna undanröjas. Härvid avses faktorer som förhindrar en flexibel resursanvändning, samverkan mellan offentliga organ och kooperativ eller kooperativ verksamhet som alternativ till privat verksamhet. Sådana faktorer kan t.ex. vara regler och attityder hos myndigheter och enskilda organ som motverkar nya otraditionella samverkansformer.

Utredningen skall också klarlägga vilka villkor som bör vara uppfyllda för att just den kooperativa verksamhetsformen är att föredra framför andra

2

mer traditionella verksamhetsformer.

Frågor om alternativa finansieringsformer (som alternativ till statliga bidrag) och statens behov av uppföljning av verksamhet i kooperativ regi bör också ses över.

Däremot skall utredningen inte överväga några ändringar i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar eller i annan lagstiftning om de ekonomiska föreningarna. Utredningen skall inte heller behandla skattefrågor.

Bakgrund

Förutom den etablerade konsument- och producentkooperationen finns det i dag ett nyföretagande i kooperativ form inom såväl offentlig som privat verksamhet. Uppskattningsvis finns drygt tusentalet "nykooperativa" verksamheter i form av ekonomiska föreningar. Nyföretagandet består dels av nya otraditionella verksamheter inom etablerad kooperation, dels av nybildade fristående ekonomiska föreningar samt företag ägda av sin egen personal.

Mest kända är de föräldradrivna daghemmen, men nykooperativ finns även inom hantverk, kultur, media, tillverkning, jordbruk, handel, kommunikationer, vård och omsorg om äldre och handikappade, samt i form av försök med kooperativ hyresrätt och utveckling av samordnad boendeservice i bostadsområden och på landsbygden. Den kooperativa företagsformens villkor behandlades senast av kooperationsutredningen i dess huvudbetänkande (SOU 1981:60) Kooperationen i samhället. Utredningens förslag ledde bl.a. till inrättandet av kooperativa rådet (I 1983:G). Rådet är ett kontaktorgan mellan regeringen och de kooperativa organisationerna. Dess uppgift är bl.a. att uppmuntra utvecklingen av ny kooperativ verksamhet genom att ge ekonomiskt stöd till lokal rådgivningsverksamhet.

Näringsutskottet uttalade våren 1989 i anslutning till sin behandling av anslagsfrågor m.m. rörande kooperationen (1988/89:NU 23) att utvecklingen av såväl befintlig som ny kooperativ verksamhet är betydelsefull från allmän näringspolitisk synpunkt. Nyföretagandet i kooperativ form hade inte utvecklats i önskvärd omfattning. Detta kunde, anförde utskottet, delvis ha sin förklaring i ett visst motstånd mot den kooperativa företagsformen och i att de berörda statliga och regionala organens intresse för kooperativa lösningar ibland har varit svagt. Utskottet förordade därför att regeringen skulle låta göra en analys av kooperationens utvecklingsmöjligheter på nya områden. Problem och hinder som försvårar kooperativ verksamhet borde särskilt uppmärksammas. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1989:181).

Regeringen har också i olika sammanhang uttalat sin vilja och avsikt att skapa alternativ i den offentliga verksamheten. Kooperativa lösningar fram-

står här som viktiga bidrag både för att direkt öka medborgarnas inflytande över verksamheter som berör dem och som ett medel för decentralisering i den offentliga sektorn.

Uppdragets genomförande

Utredaren skall

- samråda med de lokala kooperativa utvecklingscentra, Kooperativa institutet, Koop-Service samt Serviceföreningen Vårat Dagis,
- samråda med kooperativa rådet och övriga berörda myndigheter, landsting, kommuner och andra organ,
- samråda med glesbygdsdelegationen (I 1977:02), boendeservicedelegationen, handikapputredningen (S 1988:03), utredningen (S 1989:01) om service, stöd och vård till psykiskt störda samt konkurrensutredningen (C 1989:03),
- ta del av forskning rörande kooperation som berör uppdraget,
- analysera och redovisa effekterna av sina förslag ur ett jämställdhetsperspektiv,
- beakta kommittédirektiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:05) och angående beaktandet av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Arbetet bör vara slutfört före utgången av oktober 1990.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om kooperativa frågor

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att göra en analys av den kooperativa företagsformens utvecklingsmöjligheter på nya områden och studera hinder och problem som försvårar kooperativ verksamhet,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

4

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

BILAGA 2 ARBETSPOLITISKA STÖDFORMER

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PM
Arbetsmarknadsenheten
Agneta Spetz 1991-02-18

ARBETSMARKNADSPOLITISKA STÖDFORMER

1. Ersättning till individen

1.1 Ersättning från erkänd arbetslöshetskassa (eak)

Dagpenningens storlek är beroende av tidigare arbetsinkomst. Max. beloppet för år 1991 är 543 kr. per dag fem dagar i veckan.

1.2 Kontant arbetsmarknadsstöd (KAS)

Kan beviljas dem som är över 20 år och inte är medlemmar i eak men som uppfyller arbetsvillkoret. Beloppet är f.n. 191 kr. per dag fem dagar i veckan.

Dessa båda bidrag är skattepliktiga och sjukpenningsgrundande.

1.3 Utbildningbidrag.

Dagpenningen är lika stor som det belopp kursdeltagaren skulle ha varit berättigad till för heltidsarbete vid ersättning från en erkänd arbetslöshetskassa, dock lägst 326 kr. per dag fem dagar i veckan. Bidraget beviljas den som

1. uppfyller villkoren för ersättning från eak eller
2. har uppburit ersättning från eak under den längsta tid som ersättning kan lämnas. Dagpenning lämnas med 326 kr per dag till den som inte är berättigad till dagpenning enligt första stycket men

1. har fyllt 20 år, eller

2. har vårdnaden om eller fullgör underhållsskyldighet mot eget barn. I andra fall är dagpenningen 230 kr. per dag

Särskilt bidrag kan betalas för kursavgifter, studieresor och läromedel.

Utbildningsbidraget är skattepliktigt och ATP-grundande men inte sjukpenning- eller semesterlönegrundande.

Utbildningsbidrag gäller för bl.a. följande åtgärder:
- arbetsmarknadsutbildning

- vidgad arbetsprövning (VAP)
- inskrivning vid arbetsmarknadsinstitut (Ami)

2 Bidrag till arbetsgivare

2.1 Beredskapsarbete

Statliga arbetsgivare får ersättning med 100 %, kommuner max. 60 % och kommuner i stödområdet max. 70 % och enskilda företagare max. 50 % av lönekostnaderna i högst 6 månader.

2.2 Rekryteringsstöd för långtidsarbetslösa.

Statsbidrag beviljas arbetsgivaren motsvarande högst 50 % av lönen + lönebikostnader under högst 6 månader.

2.3 Förhöjt rekryteringsstöd för invandrare.
Statsbidraget till arbetsgivaren är 50-85 % av de totala lönekostnaderna om invandraren får lämna arbetet för att studera svenska några timmar med bibehållen lön.

2.4 Utbildning i företag

Den anställde behåller sin lön. Arbetsgivaren anordnar utbildning och får ersättning med 40 kr per utbildningstimme för utbildningskostnaden. Bidraget för motprestationerhar slopats utom för rekryteringsutbildning till tekoindustrin.

2.5 Introduktionsstöd för arbetshandikappade

Arbetsgivaren får ersättning med 90 % av lönekostnaden under högst 960 timmar för introduktion i arbetsuppgifterna.

2.6 Lönebidrag för arbetshandikappade

Arbetsgivaren får ersättning upp till 100 % av lönekostnaden beroende på hur stor arbetsnedsättningen är. Dessa flexibla lönebidrag föreslås fr.o.m. budgetåret 1991/92 gälla hela landet. F.n. pågår försök i vissa län.

2.7 Skyddat arbete

För skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare kan bidrag utgå med högst 75 % av lönekostnaden inklusive lönebikostnader.

Statsbidrag utgår till Stiftelsen Samhall för täckande av merkostnader i verksamheten vid verkstäderna för skyddat arbete för arbetshandikappade samt företagsgruppens fastighetsförvaltning.

2.8 Starta-eget-bidrag

Bidraget är avsett att vara ett tillskott till en nystartad rörelseidkares försörjning. Bidraget får lämnas till arbetslösa som
1. har fyllt 20 år
2. söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen
3. inte kan få ett lämpligt arbete och
4. inte lämpligen bör erbjudas någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Bidrag får lämnas endast till dem som bedöms ha goda förutsättningar att bedriva verksamheten och om denna bedöms få en tillfredsställande lönsamhet.

I Norrbottens och Jämtlands län pågår en försöksverksamhet som innebär att även personer som riskerar arbetslöshet kan beviljas starta-eget-bidrag.
Dessutom kan bidrag beviljas arbetstagare som har arbete och som inte löper risk att bli arbetslösa, i de fall arbetsförmedlingen får återbesätta den plats som bidragstagaren lämnar, med en person som är anmäld som arbetslös på förmedlingen.

2.9 Näringshjälp

Handikappade som inte genom andra åtgärder kan beredas arbete på den reguljära arbetsmarknaden, kan beviljas näringshjälp för att starta eget företag. Bidraget är avsett att täcka kostnader för maskiner och verktyg eller annan kostnad för att börja verksamhet som egen företagare.

Näringshjälp får lämnas flera personer som gemensamt börjar verksamhet som egna företagare. Bidrag lämnas med högst 30 000 kronor. Den som inte uppfyller villkoren för att få starta-eget-bidrag enligt punkt 2.8 kan få bidrag med ytterligare 12 000 kronor.

BILAGA 3

Jan Olsson

SAMMANFATANDE REDOGÖRELSE FÖR ITALIENSK OCH SPANSK KOOPERATION

ITALIEN

Bakgrund

I Italien finns det ungefär 160.000 registrerade kooperativ. Inte alla är verksamma. Över 100 000 har emellertid gjort anmälan för att erhålla skatteförmåner och nästan lika många har någon gång under de senaste åren lämnat in erfordrad årsredovisning.

Det betyder att flera miljoner italienare är medlemmar av ett kooperativ.

De enskilda kooperativa företagen är helt självständiga att fatta beslut om verksamhetens innehåll och form inom ramen för lagstiftningen. Det är dock vanligt att kooperativa företag sluter sig samman i konsortier för att mera effektivt kunna utnyttja sina var för sig begränsade resurser. Det kan exempelvis handla om att bedriva gemensam försäljning eller om att organisera gemensam tillverkning.

Åtskilliga kooperativa företag tillhör dessutom någon av de fyra huvudorganisationerna. Två av dessa dominerar; Lega och Konfederationen. I Lega finns de största företagen och Lega har flest enskilda medlemmar. I Konfederationen finns flera företag, men dessa är mindre i storlek.

Antal medlemsföretag i slutet av 1988

Konfederationen	23.200
Lega	17.300
AGCI	5.200
UNCI	2.400

De kooperativa företagens val av huvudorganisation hänger samman med det italienska samhällets traditionella blockmönster.
I Lega samlas vänstern dvs de kooperativa företag som domineras av socialister och kommunister. Ibland finns där också
företrädare för andra partier, särskilt det lilla republikanska partiet har ett visst inflytande.

Konfederationen finns inom den katolska sfären och är således starkt kristdemokratiskt präglad. De två övriga organisationerna har sin politiska anknytning till de mindre partier som finns utanför de två stora blocken.

Medlemsskapet i en huvudorganisation har också praktiska skäl. De kooperativa företagen får stöd och hjälp av olika slag, vilket är särskilt viktigt för nybildade kooperativ. Huvudorganisationernas uppgift är också att mobilisera ekonomiska resurser till behövande kooperativa företag både hos andra medlemsföretag och via de offentliga finansieringskällor som finns.

Den italienska grundlagen

Utgångspunkten för den italienska lagstiftning som reglerar kooperationen finns i den italienska grundlage n. I artikel 45 fastställs kooperationens samhällsroll:

"Republiken erkänner kooperationens sociala funktion vilken är av ömsesidig karaktär och utan privat spekulationssyfte. Lagstiftningen ska med lämpligaste medel gynna och främja dess utveckling samt genom lämpliga kontrollåtgärder säkra dess karaktär och syfte".

Att den kooperativa företagsformen erhållit ett eget utrymme i grundlagen beror på det stöd kooperationen har tvärs över de ideologiska blockgränserna. De kooperativa principerna omfattas i alla politiska läger. Stödet till kooperationen förstärks av att de tre stora italienska politiska partierna - det kristdemokratiska, det kommunistiska och det socialistiska - har sin bas i de breda folklagren.

I korthet är tolkningen och tillämpningen av grundlagens bestämmelser följande.

Åtagandet för den italienska "republiken" avser inte enbart genomförandet av nationell lagstiftning utan är en allmän bestämmelse om att kooperationens intressen ska hävdas i myndighetsutövning och rättspraxis.

Av grundlagen framgår att kooperationen är den enda privata ekonomiska företagsform som anses ha en social funktion, vilken ska stödjas och skyddas av staten. Denna funktion preciseras i två kriterier; ömsesidighet och frånvaro av spekulationssyfte.

Om kooperationen uppfyller dessa kriterier behandlas den förmånligt av det offentliga. Motivet till den positiva diskrimineringen är att kooperationen ses som ett kollektivt uttryck för att hävda de svagare grupperna i samhället, som genom att ha bildat ett kooperativt företag varken strävar efter att maximera avkastningen på sitt kapital eller att uppnå högsta möjliga företagsvinst.

Den kooperativa ramlagstiftningen

Ömsesidigheten är grunden för den italienska kooperativa lagstiftningen.

Lagtexten lyder:

"De företag som har ett ömsesidigt syfte kan konstituera sig som kooperativa företag med obegränsad eller begränsad ansvarighet."

I lagkommentaren preciseras det ömsesidiga syftet så här:

"De kooperativa företagen skiljer sig klart från andra allmänna företag dvs bolag. Denna skillnad grundar sig på kooperationens förhärskande ömsesidiga syfte vilket består i att medlemmarna i organisationen ska erhålla varor eller tjänster eller arbetstillfällen på gynnsammare villkor än marknadens medan de allmänna bolagens syfte är att genom sin förmögenhet uppnå och fördela vinster."

I övrigt tar lagstiftningen upp ett antal tekniska frågor som handlar om kriterier för kooperativets bildande, medlemmarnas rättigheter och skyldigheter, den demokratiska organisationen, ledning och kontroll samt myndighetsregistrering.

Det kan nämnas att det ömsesidiga målet för verksamheten ska framgå klart av kooperativets stadga. För att detta mål ska uppfyllas kräver lagen ett visst minsta antal medlemmar; i normalfallet nio,
men när det gäller arbetskooperativ som ska tävla om offentliga anbud krävs minst 25 medlemmar och i ett konsumentkooperativ 50 medlemmar.

Insatsen per andel är begränsad till högst 100.000 lire (500 kronor) och lägst 5.000 (25 kronor). Medlemmen kan inneha andelar motsvarande ett högsta nominellt belopp på 20 miljoner, i arbetskooperativen dock 30 miljoner lire (100.000 resp 150.000 kronor) Oberoende av sin insats medlemmen bara en röst.

Bolag och kooperativa företag kan vara medlemmar i ett kooperativ med obegränsade insatser men bolagsmedlemmarna kan aldrig vara i majoritet eftersom de inte uppfyller det grundläggande kravet
på ömsesidighet.

De kooperativa sektorerna

Enligt lagstiftningen finns det åtta olika typer av kooperativa företag beroende på ändamål och verksamhet. I vissa avseenden skiljer sig lagreglerna.

Antalet registrerade företag i de åtta sektorerna var i slutet av 1988:

Konsumentkooperation	8.200
Arbetskooperation	34.600
Jordbruk	23.900
Bostadskooperation	68.300
Transportkooperation	2.200
Fiske	1.400
Kreditkooperativ	1.100

Blandade 18.500

Under 80-talet ökade antalet registrerade kooperativ med 40.000. Den stora ökningen skedde inom sektorerna arbetskooperation och blandade kooperativ. Den senare gruppen består av kooperativa företag som inte kan klassificeras enligt gängse regler eller som har en blandad verksamhet exempelvis att det är både ett jordbrukskooperativ och ett arbetskooperativ. I italiensk "glesbygd" är det vanligt att jordbrukskooperativets verksamhet utvidgas på detta sätt så att man kan utjämna säsongvariation i sysselsättningen och erbjuda andra arbeten åt medlemmarna.

Statligt stöd för spridning av de kooperativa ideerna

En lag från 1971 fastställer det statliga stödet till kooperationen. Den handlar om spridning av de kooperativa ideerna. Där sägs att arbetsministeriet har till uppgift att främja:

- kooperationens utveckling
- spridning av de kooperativa ideerna genom kurser
- kompetensutveckling av företagsledningen inom kooperationen

Ansvaret för att lagen genomförs läggs till största delen på de kooperativa huvudorganisationerna. Denna form för samverkan mellan offentligt och privat är ett vanligt fenomen i det italienska samhället.

Ekonomiskt stöd till kooperationen

Staten ska enligt grundlagen främja kooperationens utveckling med lämpliga medel.

Traditionellt har det statliga stödet handlat om att kooperationen jämfört med andra företagsformer erhållit skattelättnader och betalat lägre avgifter. Konkret har det inneburit en lägre skattebelastning på medlemmarnas ekonomiska insatskapital och viss skattefrihet på återbäringen. De kooperativa företagen har dessutom betalt lägre avgifter och skatter på olika myndighetstillstånd och registreringar.

Marcora-lagen

Den italienska staten främjar kooperationens utveckling genom särskilda öronmärkta krediter avsedda enbart för kooperativa företag. Dessa krediter administrerades från början av statsägda BNL, Banca Nazionale di Lavoro,

Italiens största bank, som inom sig har en särskild kooperativ avdelning.
Marcora-lagen (Legge Marcora, mamngiven efter en senator) skapade ytterligare finansieringsmöjligheter för kooperationen. Dels inrättades en kooperativ fond, Foncooper, för att stödja kooperationens konkurrenskraft, dels skapades nya finansieringsinstrument för att göra det möjligt för de anställda att ta över krisdrabbade företag eller för arbetslösa att bilda nya kooperativ.

Arbetskooperationens samorganisation inom EG, CECOP, har föreslagit att den italienska Marcora-lagen ska bli en förebild för ett EG-direktiv.

Foncooper

Målgruppen för Foncoopers kreditgivning är i första hand nybildade kooperativ med två à tre år på nacken. Alla kooperativa sektorer utom bostadskooperationen kan ansöka om dessa särskilda krediter.

Fonden erhöll ett tillskott på 90 miljarder lire (450 miljoner kronor) vid starten. Dessutom tillföll amorteringar och räntor på tidigare utestående särskilda kreditgivning till kooperationen fonden. Fondens kreditgivning har enligt lagstiftningen flera syften:

a) ökad arbetskraftsproduktivitet och/eller sysselsättning

b) bättre varukvalitet

c) rationalisering inom detaljhandeln

d) konvertering av oförmånliga lån (upp till 50 procent)

e) strukturrationalisering i större skala (inklusive omskolning av personal)

Den maximala kreditbeloppet vad avser de projekt som faller inom de fyra först nämnda kategorierna uppgår till 200 miljoner lire (1 miljon kronor). Vad gäller strukturrationalisering kan fonden gå in med upp till 2 miljarder lire (10 miljoner kronor)

Krediterna ges mot säkerhet i kooperativets tillgångar. Kredittiden är högst 8 år i fråga om maskiner och utrustning, i övriga fall är den 12 år. Amorteringsfriheten är 1 respektive 2 år.

Räntan uppgår till högst 50 procent av marknadsräntan.

Nykooperativt finansiellt stöd

Den höga arbetslösheten under 80-talet ledde till nya initiativ för att skapa sysselsättning. Den kooperativa företagsformen spelade en viktig roll i sammanhanget.

Marcora-lagen innehöll också särskilda bestämmelser "om brådskande åtgärder för att bibehålla sysselsättningsnivån". Medan Foncooper i första hand var inriktat på att införa ny teknik och genomföra en strukturomvandling inom den existerande kooperationen var bestämmelserna om sysselsättningsfrämhjande åtgärder inriktade på att stödja bildandet av nya kooperativ.

Finansieringen av de nya kooperativen hade tre pelare; de arbetslösa, staten och kooperativt ägda finansinstitut.

Anställda som blivit avskedade eller permitterade eller som hotas av avsked eller permittering erhåller enligt lagen förmånlig finansiering för att bilda ett kooperativ.

Medlemsinsatsen i kooperativet är hög; 4 miljoner lire dvs 20.000 kronor varav hälften ska inbetalas vid bildandet.
Medlemsinsatsen kan emellertid utgöras av det avgångsvederlag eller del av detta som den anställde har rätt till när han slutar sin anställning.
Dessutom kan den anställde avstå från arbetslöshetsersättning. Som motprestation ger staten ett bidrag till kooperativet på ett belopp som motsvarar högst tre års arbetslöshetsersättning.

De kooperativa finansinstitut som ägs av arbetskooperativ spelar en nyckelroll. Det statliga bidraget kanaliseras nämligen via dessa. Bidraget kan dock inte uppgå till ett högre belopp än tre gånger finansinstitutets eget kapital.

Att sysselsättningskrisen i mitten av 80-talet först och främst drabbade industriarbetarna var motivet till att dessa fick en priviligierad möjlighet att omvandla de företag de arbetade i till kooperativ.

De medel som stod till förfogande för nykooperativen uppgick vid starten till 90 miljarder lire (450 miljoner kronor) dvs detsamma som för Foncooper.

Övrigt finansiellt stöd

Den italienska staten ger också särskilda bidrag och krediter som avser "främjande och utveckling av ungdomsföretagande i Syditalien." I denna landsända är arbetslöshetstalen dramatiska.

Denna lag som är från 1985 är särskilt inriktad mot ungdomskooperativ med verksamhet inom jordbruk, industri och turism.

Vid bedömningen prioriteras projekt som innebär introduktion av ny teknik. I detta sammanhang tar man särskild hänsyn till om produktionen leder till substitution av importvaror (från icke-EG-land), energisparande eller

om man avser att använda avancerad organisatorisk teknik för försäljning och inom administration.

Konsumentkooperationen har haft tillgång till subventionerade krediter sedan 1975. Denna kreditram gäller inte bara den enskilda konsumentföreningen utan också ett "konsortium" av föreningar.
Krediterna ska användas till investeringar i lokaler och utrustning.

För att rationalisera, modernisera och datorisera den kooperativa detaljhandeln i Syditalien ger staten särskilda bidrag. (1988)

Det största ekonomiska stödet till kooperationen tillfaller emellertid jordbruket. De jordbrukskooperativa företagen erhåller förskott till mycket låg ränta inom ramen för de femårsplaner man upprättar för produktionen.

Det generösa stödet till kooperationen inom jordbrukssektorn har sannolikt haft en positiv effekt på de nya kooperativ som vuxit fram i italiensk bergsbygd och som inte bara är verksamma inom jordbruket utan som också har verksamhet inom andra områden.

De nya kooperativen

Ett stort antal nya kooperativ bildas i Italien varje år. Ny- kooperativen har många gånger tillkommit inom otraditionella områden.

De nya kooperativen har varit ett uttryck både för att lösa den enskilda människans behov av att få ett arbete och kunna utnyttja sina yrkeskunskaper och för att lösa samhällsproblem som gällt miljö, social omsorg, fritid och kultur.

Framväxten av de sk ungdomskooperativen under 80-talet visar den nya kooperationens utbredning. Utvecklingen stöddes av det offentliga på olika sätt för att i syfte att skapa arbete åt ungdomar mellan 18 och 29 år.

Bakgrunden var den höga italienska ungdomsarbetslösheten. Denna drabbar inte bara de sämst utbildade grupperna utan också i mycket stor utsträckning de högutbildade.

En studie från slutet av 80-talet visar att 70 procent av ungdomskooperativen etableras inom tjänstesektorn.

Man säljer sina tjänster till offentlig förvaltning, till företag och till enskilda personer.

De nybildade kooperativen får stöd av de kommunala och regionala myndigheterna genom öronmärkt offentlig upphandling inom olika områden t ex kultur, fritid, social omsorg och anläggningsskötsel.

På det kulturella området engagerar sig nykooperativen i bibliotek, bokhandlar, kulturcentra, teater, bio, radio samt vård och restaurering av historiska byggnadsverk och kulturella minnesmärken.

Inom skolområdet organiserar de nya kooperativen kurser och producerar pedagogiska hjälpmedel.

De sköter också daghem och förskolor, hemhjälp och vanlig hälsovård.

De nya kooperativen engagerade sig också inom fritidssektorn och tog ansvaret för lunchmatsalar, rekreationsanläggningar såsom sporthallar, turistanläggningar och ridstall mm

Men de nya kooperativen konkurrerar också med privata företag på den traditionella tjänstemarknaden och säljer avancerade tjänster inom data, revision, reklam, teknisk och ekonomisk konsultverksamhet.

Kvinnornas antal har ökat märkbart i och med den nya kooperationens framväxt. Traditionellt fanns nämligen kvinnorna i första hand i säsongarbete inom jordbruket och i okvalificerade yrken inom arbetskooperativa och konsumentkooperativa företag.

Nu har till och med kvinnor valts till ledningen för flera av de nya kooperativen inom det sociala och kulturella området.
Men fortfarande är det långt kvar till verklig jämställdhet eftersom kvinnorna för det mesta fortfarande har sämre utbildning än männen.

Kooperativ inom den sociala sektorn

Det privata inslaget i italiensk social omsorg har alltid varit stort. Den katolska kyrkan, dess präster och församlingsmedlemmar har engagerat sig.

"Privatiseringen" av den sociala sektorn ökar. Från början handlade det först och främst om privatpersoner som arbetade frivilligt med social omsorg utan ersättning. Nu har emellertid initiativen blivit mera strukturerade för att garantera kontinuitet och högre kvalitet. Därför spelar de kooperativa företagen en allt större roll.

Utvecklingen har sanktionerats av politikerna. Det privata alternativet har varit det enda som stått till buds eftersom den offentliga sektorn inte förmått att tillgodose behoven. Dessutom har kommunerna under lång tid haft anställningsstopp.

erörda offentliga myndigheter har förutom det moraliska stödet köpt tjänster av de kooperativa företagen till marknadsmässiga villkor. Verksamheten regleras ofta i avtal mellan kommun, sjukvårdsdistrikt (den italienska regionala myndighet som svarar för sjukvården) eller region och berört kooperativt företag. Avtalet bestämmer

innehåll och ersättning för de tjänster som utförs. Sammanfattningsvis kan man säga att kommunalpolitikerna styr och skapar ramarna för verksamheten medan denna genomförs i privat regi utanför den kommunala förvaltningen.

Ur legal synvinkel företräds det "privata" alternativet av två associationsformer, dels den kooperativa företagsformen dels föreningen.

Utvecklingen har skapat ett behov av en ramlagstiftning för att bättre kunna ange spelreglerna för den sociala omsorg som sker i den kooperativa företagsformen.

Inom den sociala sektorn urskiljer man i Italien tre olika typer av kooperativ. Klassificeringen beror på kooperativets ändamål vilket i sin tur bestämmer medlemskretsens utseende.

1. Sociala tjänstekooperativ (Cooperative di servizi sociali)

De sociala tjänstekooperativen är enligt italienska lagregler arbetskooperativa företag. Medlemmarna har sin yrkesverksamhet och utbildning inom det sociala området. De har bildat kooperativet i syfte att skaffa sig arbete, upprätthålla och förkovra sina yrkeskunskaper samt för att erhålla ekonomisk ersättning för sitt arbete. De erbjuder sina tjänster till det offentliga och enskilda för att uppnå sitt mål.

2. Kooperativ för social solidaritet (Cooperative di solidaritá sociale)

Ändamålet med denna typ av kooperativ är att med solidariteten som grund ge människor social omsorg.

Genom arbetet som utförs i kooperativet uppfylls målet. Arbetet är i motsats till det sociala tjänstekooperativet inte ett mål i sig.

Kooperativen för social solidaritet har sitt ursprung i frivilligarbetet och har en blandad medlemskrets. Medlemmarna kan vara frivilligarbetande men också bestå av medlemmar som arbetar i kooperativet.

Det finns nu drygt 1.000 kooperativ av denna typ, de flesta i norra Italien. De är huvudsakligen arbetskooperativ eller blandade kooperativ. Ett trettiotal är jordbrukskooperativ.

Den kooperativa företagsformen ses av medlemmarna som en rationell organisation för att åstadkomma social omsorg, inte för att ge arbete eller ekonomisk vinning. De som gynnas av kooperativets verksamhet är i första hand inte medlemmarna utan de människor, som medlemmarna engagerar sig för att hjälpa.

Det italienska parlamentets utskott för arbete och social trygghet har utarbetat ett lagförslag för att ge en ny ram för verksamheten i dessa kooperativ.

Enligt förslaget ska syftet med kooperativet vara den sociala integrationen av socialt svaga grupper. Fysiskt och psykiskt handikappade, missbrukare av narkotika och alkohol, äldre, barn med en svår familjesituation, ex-fångar nämns.

Kooperativet består både av medlemmar som utför avlönat arbete för kooperativets räkning och av frivilligarbetare som ej får ersättning för sina tjänster. I förslaget sägs uttryckligen att kollektivavtal och arbetsrätt inte gäller för de senare bortsett från reglerna om arbetarskydd och yrkessjukdom.

Frivilligarbetarna ska vara i minoritet bland medlemmarna.

Det råder ett uttryckligt förbud mot vinstdelning inom kooperativet. Överskottet ska finansiera den sociala verksamheten. Insatsen återbetalas till det nominella värdet vid dödsfall eller upplösning av kooepprativet. Eventuellt överskott vid en upplösning tillfaller tillgångarna andra kooperativ av liknande slag.

3. Integrerade kooperativ

Det integrerade kooperativet klassificeras som ett "arbetskooperativ" därför att det ska ge medlemmarna arbete och ekonomisk vinning. Medlemskretsen består emellertid både av yrkesverksamma socialarbetare och av personer med fysiska och psykiska handikapp samt dessas anförvanter.

Bakgrunden till dessa kooperativ är dels svårigheterna med att skaffa arbete åt handikappade dels avinstitutionaliseringen av den slutna psykiatriska vården.

Enligt förslaget till ny lagstiftning ska minst 40 procent av medlemarna ha begränsad arbetsförmåga. För en tredjedel av dessa ska arbetsförmågan vara mycket nedsatt, minst 70 procent.

Om kooperativets syfte är att integrera alkoholister eller narkotiskamissbrukare i ett normalt arbetsliv ska minst hälften av medlemskretsen utgöras av sådana medlemmar.

Regioner, kommuner och hälsovårdsdistrikt kan göra undantag till de allmänna upphandlingsbestämmelserna och ingå särskilda avtal om upphandling av de varor och tjänster som produceras av dessa kooperativ.

Brukarsamverkan

I Italien har brukarkooperation eller brukarsamverkan i den sociala omsorgen i första hand sin bas i pensionä-

rernas självförvaltade fritidsverksamhet. Denna sker ofta med frivilligarbetet som grund. Pensionärerna svarar själva för verksamheten i lokaler som de erhållit av kommunerna eller kommit över på annat sätt. Självförvaltningen gäller också de koloniträdgårdar som pensionär anlägger och sköter.

I övrig fritidsverksamhet är brukarsamverkan mycket vanlig och organisationer och kooperativ svarar huvudsakligen för denna sektor i det italienska samhället.

De italienska regionerna

Grundlagens bestämmelser innebär inte bara ett åtagande för den nationella lagstiftningsmakten och den statliga förvaltningen utan ska i lika hög grad styra de lagar som stiftas av de politiskt valda församlingarna på regional nivå och de åtgärder den regionala förvaltningen genomför.

Italien består av 20 regioner, varav fem med "särskild status".
De senare har enligt grundlagen lagstiftande kompetens i kooperativa frågor. De övriga regionerna kan lagstifta om bland annat turism, handel, hälsovård, jordbruk, hantverk och småindustri samt yrkesutbildning.

Denna begränsning hindrar emellertid inte att alla de italienska regionerna ger ett betydelsefullt stöd till den kooperativa sektorn. Detta sker både genom ekonomiska bidrag och upphandling. I själva verket kan man påstå att de flesta italienska regioner gynnar de kooperativa företagen framför andra företag. De kooperativa företagen har också en priviligierad ställning när man vill privatisera delar av den offentliga sektorn. Man åberopar i sammanhanget kooperationens grundläggande sociala karaktär.

Den regionala lagstiftningen består i princip av två typer. Den ena handlar om generellt stöd till den kooperativa utvecklingen bland annat genom spridning av kooperativa idéer och utbildning. Stödet kan också ta sig organisatoriska uttryck såsom att man bildar "kooperativa råd" eller motsvarande på regional nivå.

Den andra typen består i att man genom lagstiftningen tilldelar kooperationen en särskild roll inom de områden som regionen har inflytande; jordbruk, handel, fiske, småindustri och hantverk men också hälsovård, social omsorg och ungdomssysselsätting.

Den emilianska kooperativa modellen

Det är främst i norra och mellersta Italien som kooperationen vuxit sig stark. Bland regionerna utmärker sig särskilt Emilien-Romagna.

I denna region spelar kooperationen en betydelsefull roll. Idén om att det är viktigt att människor samverkar för att lösa sina problem är djupt rotad (assozianismo).

Det framgår bland annat av regionens egna stadgar, som i det närmaste kan liknas vid en grundlag för den regionala förvaltningen. Där sägs att regionen ska förverkliga den ekonomiska och sociala utvecklingen bland annat genom att

- främja utvecklingen av
-- en kooperation utan spekulationssyfte och som har en social funktion
-- föreningsverksamhet inom det ekonomiska livet som ej drivs av vinstintressen
-- hantverk och småföretag

- främja konsumentintresset genom en förändring av distributionen som särskilt gynnar småföretagens organisationer och konsumentkooperationen

- gynna alla initiativ som syftar till självförvaltning av sociala och ekonomiska verksamheter

Den kooperativa ramlagstiftningen från 1990 kan vara ett intressant åskådningsexempel på hur regionen utövar sin lagstiftande funktion.

Först och främst åberopar man sig på landets grundlag och regionens stadgar.
Regionen åtar sig att stödja och utveckla kooperationen genom olika åtgärder:

a) Kompetensutveckling och yrkesutbildning
b) rådgivning i företagledningsfrågor för att stärka och rational isera de kooperativa företagen
c) finansiell rådgivning för att underlätta tillgången på kredi ter och för att samordna kooperationens finansieringsbehov
d) spridning av ny teknik och nya produkter så att produktivitet och konkurrenskraft ökar

e) marknadsundersökningar och feasability-studier
f) forskning om kooperationens utveckling
g) främjande av kooperationens marknadspotential och export
h) finansiell, organisatorisk och produktionsteknisk rådgivning

Vad avser genomförandet förlitar man sig på att de kooperativa huvudorganisationerna själva till stor del ska bära ansvaret. I syfte att uppnå detta och finansiera verksamheten sluter regionen därför avtal med dessa organisationer.

Regionen vill prioritera projekt efter följande fyra kriterier:

- innovationer inom teknologi och produktionsorganisation
- miljövänliga produktionsmetoder
- social inriktning
- förstärkning av regionalt utsatta områden

Via lagen inrättades flera olika nya institutioner:

För det första bildades "Commissione regionale per la Cooperazione" -ett regionalt kooperativt råd - med företrädare för myndigheter, kooperativa organisationer, företagarföreningar och fackliga organisationer.
För det andra skapades ett regionalt informationsorgan för den emilianska kooperationen vars syfte är att samla på sig en bred kunskap om kooperationens utveckling.

För det tredje bidrog regionen till att grunda ett lånegarantiinstitut tillsammans med kooperationen. Genom institutet underlättas upplåningen för de enskilda kooperativa företagen eftersom man kan ställa gemensamma säkerheter. Samtidigt ökar lånevolymen och blir billigare.

För det fjärde bildade regionen och kooperationen en stiftelse som svarar för studier, seminarier och historiskt arkiv.

En annan emiliansk lag av intresse är lagen om sysselsättningsfrämjande åtgärder, som kom 1987. I första hand inriktas åtgärderna gentemot kooperationen och andra samverkande företagsorganisationer (exempelvis hantverks- och småföretagarföreningarna).

Genom lagen erhåller ungdomskooperativen ett startbidrag och ett investeringsbidrag. Både initialstödet och investeringsbidraget uppgår till högst 70 procent av verkliga kostnader dock högst 100 miljoner lire (500.000 kronor).

För att vara berättigade till stöd måste ungdomskooperativen bestå till minst 60 procent av medlemmar mellan 18 och 29 år.

Stödet ges till projekt som uppfyller krav på

- hög teknisk nivå
- sysselsättningseffekt
- hög kvinnlig andel
- integration av svaga grupper i arbetslivet

SPANIEN

Bakgrund

Spanien präglas av en stark nykooperativ utveckling, som kan tillskrivas flera skäl. Efter Francoregimens fall inriktades den spanska politiken på att befästa demokratin. Kooperationen blev en del i den demokratiska återuppbyggnaden, vilket också befästes i den spanska konstitutionens artikel 129.2 säger att "det offentliga ska främja kooperativa företag via lämplig lagstiftning".

Spanien hade också en kooperativ tradition sedan tiden före inbördeskriget att falla tillbaka på. Den spanska kooperationen var då en av de starkaste i Europa. Traditionen kunde föras vidare även under de mörka diktaturåren. Mest välkänt är Mondragonkooperativet som växte till ett enormt konglomerat som idag har 21 000 medlemmar i 195 kooperativ med tillsammans en omsättning motsvarande 15 miljarder svenska kronor.

Kooperationen blev emellertid under 70- och 80-talet framför allt en metod för att bekämpa arbetslösheten. Under femårsperioden 1985-89 startades över 10 000 kooperativ, den övervägande delen arbetskooperativ och personalägda aktiebolag. Antalet arbetsplatser/medlemmar ökade med 117 000. Ett av tio nya jobb skapades i den kooperativa sektorn. Totalt svarar hela den kooperativa sektorn uppskattningsvis för 400.000 sysselsättningstillfällen i 30.000 kooperativ.

Den sysselsättningsskapande roll som tillmätes kooperationen i Spanien innebär att det offentliga stödet i första hand går till
kooperativ utveckling på landsbygden och i regioner som domineras av krisbranscher samt till ungdomskooperativ.

Genom att de kooperativa företagen under senare år bildat huvudorganisationer för att tillvarata sina gemensamma intressen kan de alltmer göra sin röst hörd i det spanska samhället. Nya lagar har stiftats för att stödja kooperationen, dels på nationell nivå dels på regional nivå. De självständiga spanska regionerna har nämligen egen kompetens ifråga om kooperativ lagstiftning.

Dessutom har "personalägda aktiebolag" erhållit en egen juridisk form, något helt unikt i Europa.

Den kooperativa lagen

Sedan 1987 har Spanien Europas modernaste kooperativa lagstiftning. Den ger också ramen för den regionala lagstiftningen.

Förutom den spanska konstitutionens krav på att det offentliga ska främja kooperationen genom lämplig lagstiftning nämns i preambeln flera motiv för den nya lagen: Förutsättningarna för medlemmarnas kontroll ökar, möjligheterna till kapitalförsörjning förbättras, förutsättningarna för relationerna till icke-medlemmar klargörs.

I lagens första artikel finns en definition av det kooperativa företaget.

"Ett kooperativ är ett företag med variabelt kapital samt demokratisk struktur och förvaltning i vilket medlemsskapet är öppet och utträdet fritt för personer som har gemensamma socio-ekonomiska behov och intressen. Dessa tillgodoses i gemenskap genom företagande vars resultat tillfaller medlemmarna i förhållande till kooperativets aktivitet när kravet på gemensamma reserver uppfyllts.
I den första artikeln fastslås dessutom att lagen uttolkar de principer som den Internationella Kooperativa Alliansen formulerat och som de kooperativa företagen ska följa.

Ömsesidighetsprincipen, dvs att kooperativets verksamhet enbart ska gynna de egna medlemmarna, bryts av lagens bestämmelser om att kooperativen i vissa fall också kan bedriva verksamhet till förmån för icke-medlemmar. Motivet till detta sägs vara att ett av de grundläggande problemen för företagsamheten, i synnerhet den kooperativa, är att i dagens ekonomiska verklighet uppnå en tillräckligt stor volym för att bibehålla konkurrenskraften.

Emellertid innebär inte nydaningen, betonar den spanske lagförfattaren, att man bryter mot principen om att kooperativa företag inte ska bedrivas i vinstsyfte och inte heller mot principerna i lagen i övrigt. Lagen stadgar att de vinster som härrör från verksamhet som riktas till icke-medlemmar ska tillföras den obligatoriska reservfonden.

Relationerna till icke-medlemmar preciseras i ett antal av lagens
bestämmelser. I vissa exceptionella fall kan arbetsministeriet, som är kontrollmyndighet, tillåta undantag från reglerna. Det gäller framför allt om hela kooperativets existens står på spel och ett samarbete med icke-medlemmar anses nödvändigt för att rädda kooperativet.

Bland lagreglerna om kooperativets bildande kan nämnas att kriteriet för minsta antal medlemmar är 5. Siffran motiveras av att även små kollektiv ska kunna bedrivas i kooperativ form. När det gäller "sekundärkooperativ" dvs kooperativ som bildas av andra kooperativ, är minimiantalet 2 medlemmar.

Reglerna för vad kooperativets stadga ska innehålla preciseras i tretton punkter; bland annat krävs att det kooperativa företaget anger vilken verksamhet man ska bedriva för att uppfylla det sociala målet.

I primärkooperativ kan förutom fysiska och juridiska personer även offentliga myndigheter och offentligt ägda företag bli medlemmar. I sekundärkooperativen begränsas däremot medlemskretsen till andra kooperativ.

I kooperativa företag - inklusive sekundärkooperativ - som inte är arbetskooperativ eller jordbrukskooperativ, kan medlemsskapet också göras öppet för "arbetande medlemmar" exv. fastighetsskötaren i ett bostadskooperativ. Detta medlemsskap är på lika villkor med vanliga medlemmars bortsett från att de "arbetande medlemmarna" garanteras minst gällande statlig minimilön. Om kooperativet inte kan betala den arbetande medlemmen måste övriga medlemmar samfällt svara för lönen.

Därutöver finns möjligheter till ett "associerat medlemsskap". Man kan emellertid inte både vara vanlig medlem och "associerad".

Det associerade medlemsskapet har sin grund i behovet av att främja kooperativets ekonomiska utveckling samt kapitalförsörjning.

Associerad medlem kan vara juridisk eller fysisk person samt offentlig myndighet eller offentligt ägt företag. De associerade medlemmarna kan tillsammans bidra med högst en tredjedel av det totala insatskapitalet.

De associerade medlemmarna erhåller ingen återbäring utan avkastningen på deras insatta kapital uppgår till en överenskommen ränta. De associerade medlemmarna erhåller högst 20 procent av
kooperativets sammanlagda röster även om deras sammanlagda insats skulle överstiga denna siffra.

En associerad medlem kan inte väljas som ordinarie styrelsemedlem men väl erhålla plats i styrelsen utan rösträtt.

I det kooperativa företaget gäller principen en medlem - en röst. Det innebär också att den associerade medlemmen har högst en röst.

I ett kooperativ där det av olika skäl är omöjligt att samla alla medlemmar samtidigt kan man inrätta ett representantskap.

Lagens ekonomiska bestämmelser tar sikte på att stärka kapitalförsörjning och soliditet. Det kan också noteras att del av överskottet efter skatt ska avsättas till två obligatoriska fonder, dels en reservfond, dels en utbildningsfond.

Medlemmarna kan bestämma om att återföra återbäringen till insatskapitalet.

Den spanska lagen klassificerar kooperativen i 13 kategorier:

Arbetskooperativ
Konsument- och brukarkooperativ
Bostadskooperativ
Jordbrukskooperativ
Sambruk
Fiskekooperativ

Tjänstekooperativ
Transportkooperativ
Försäkringskooperativ
Hälsovårdskooperativ
Utbildningskooperativ
Elevkooperativ
Kreditkooperativ

Arbetskooperativen är de vanligaste. De har som mål att skapa arbete åt sina medlemmar genom att utbjuda varor och tjänster som medlemmarna svarar för. Högst 10 procent av antalet arbetande får vara icke-medlemmar. Om arbetskooperativet förvärvar ett privatägt företag kan ministeriet höja gränsen till 40 procent.

Konsument- och brukarkooperativ är kooperativa företag som införskaffar varor och ombesörjer tjänster åt medlemmarna och deras familjer. Dessa kooperativ kan även bedriva verksamhet som gynnar icke-medlemmar på samma villkor som medlemmarna.

Brukarkooperativen kan etableras för all slags tjänstekonsumtion. Restauranger, transporter och hälsovård nämns i lagen liksom sparande och kulturverksamhet.

Bostadskooperativens medlemmar begränsas inte till fysiska personer utan även juridiska personer kan bli medlemmar om de vill skaffa sig lokaler genom kooperativets försorg.

Jordbrukskooperativets medlemskrets är fysiska och juridiska personer som äger mark och det bedriver verksamhet i traditionella bondekooperativa former. Kooperativet har rätt att utöva verksamhet för icke medlemmars räkning upp till 40 procent av den totala verksamheten, Jordbrukskooperationen är jämförelsevis svag i Spanien.

Fiskekooperativ organiserar medlemmar inom hela fiskerinäringen från den gemensamt ägda fiskebåten till den gemensamma förädlingen.
Sambruket utgör en speciell kategori i den spanska lagstiftningen. Sambruket innebär att medlemmarna upplåter mark eller annan egendom som kooperativet förvaltar och exploaterar i jordbrukssyfte.
Kooperativet kan både bestå av aktiva och passiva medlemmar. Medlemsskapet är också öppet för de lantarbetare som arbetar för sambrukets räkning.

I sambrukskooperativet kan - i motsats till det vanliga jordbrukskooperativet - offentliga myndigheter, offentliga företag, diverse samfälligheter och allmänningar bli medlemmar.

Högst 5 procent av verksamheten kan ske för icke-medlemmars räkning.

Tjänstekooperativet är öppet för alla som genom tekniskt och ekonomiskt samarbete vill förstärka sin egen verksamhet. Tjänstekooperativen kan svara för gemensamma

inköp, gemensam utrustning, gemensam försäljning, gemensamma lokaler osv.

I transportkooperativet är medlemmarna av två slag, dels de som äger transportfordon dels de som utför transporttjänster. Transportkooperativet är ofta ett kooperativ som har tjänstekooperativets roll.

Försäkringskooperativet har tre från varandra skilda former.

Den första är ett kooperativt företag som täcker medlemmarnas risker först när skadefall uppstår. Premien betals alltså i efterhand.

Den andra typen av försäkringskooperativ är det traditionella ömsesidiga försäkringsbolaget där medlemmarnas risker täcks genom en förutbetald premie.

Den tredje företagsformen kan sägas motsvara ett arbetskooperativt försäkringsbolag dvs medlemmarna äger försäkringsbolaget och säljer försäkringstjänster till utomstående.

Hälsovårdskooperativen är enligt den spanska lagen en variant på två av de försäkringskooperativa formerna. I det ena fallet är syftet att förbättra medlemmarnas hälsa och täcka deras kostnader
för sjukdom. I det andra fallet handlar det om att medlemmarna bedriver vrksamheten i arbetskooperativ form och säljer hälsovårdstjänster till utomstående.

Utbildningskooperativets verksamhet har också två syften.

Å ena sidan kan medlemmarna bestå av föräldrar och i vissa fall elever som organiserar sin utbildning i kooperativ form. I detta fall betraktas kooperativet enligt lagen som ett brukarkooperativ.

Å andra sidan kan medlemmarna bestå av lärare och pedagoger som genomför utbildning och producerar utbildningsmaterial. I detta fall betraktas kooperativet som ett arbetskooperativ.

Elevkooperativet är inriktat på elevernas självförvaltning bl a vad avser anskaffning av utbildningsmaterial och vad avser förvaltning av gemensamma anläggningar typ sporthallar, matasalar, bostäder mm.
I lagen regleras också den statliga kontrollmyndighetens, arbetsministeriets befogenheter.
Dessutom vill lagen främja de kooperativa huvudorganisationerna genom att lagstifta om de enskilda kooperativa företagens rätt att fritt ansluta sig till en gemensam intresseorganisation.

Intresseorganisationerna har en helt annan karaktär än sekundärkooperativen. De förra svarar för utbildning och konsulthjälp samt utövar påtryckningar gentemot politi-

ker och myndigheter. De senare är sammanslutningar med ekonomiska och sociala syften som medlemmarna bestämmer.

Slutligen etableras i lagen ett kooperativt råd - Consejo Superior del Cooperativismo - som rådgivande organ till regeringen i kooperativa frågor. Rådet har inte enbart rollen som remissinstans
utan kan också anlitas som skiljenämnd i konflikter mellan olika kooperativ och mellan ett kooperativ och dess medlemmar.

Personalägda aktiebolag

Spanien har en unik företagsform i det "personalägda aktiebolaget"; SAL - Sociedad Anónima Laboral.

Det personalägda aktiebolaget är varken ett "äkta" kooperativ i enlighet med den spanska lagstiftningens principer eller ett traditionellt kapitalistiskt aktiebolag.

I många avseenden står emellertid det personalägda aktiebolaget närmare kooperativet än aktiebolaget. Bland annat kan man peka på det demokratiska inslaget, att vissa offentliga stödformer är desamma samt att ärenden som gäller båda företagsformerna handläggs av samma avdelning inom arbetsministeriet.

Motiven till den nya företagsformen som etablerades i spansk lagstiftning år 1986 beskrivs i lagens preambel.

Den ekonomiska krisen under 70- och 80-talet drabbade Spanien hårt. Företagsnedläggningar blev följden. För att försvara sina arbetsplatser tog de anställa i många fall över företagen de arbetade i, ofta efter rekonstruktion och med en betydligt mindre personalstyrka än tidigare. Företagen kunde fortsätta sin verksamhet i ny regi, helt eller delvis personalägt.

I andra fall startade arbetslösa nya gemensamt ägda företag.

Det nya företagandet baserade sig till stor del på yngre människor och hade medbestämmandet som grund. Det mötte positivt gensvar hos allmänhet och politiker.

Däremot fanns det ingen lämplig juridisk företagsform för de nya personalägda företagen.

De bolag som redan existerade då lagen tillkom, fick ett rättsligt skydd och det blev enklare att starta nya.

Samtidigt kunde det spanska parlamentet uppfylla den spanska konstitutionens påbud om att det offentliga ska inrätta lämpliga instrument i syfte att underlätta de anställdas ägande av produktionsmedlen.

Man uppskattar att det i dag finns ungefär 5 000 personalägda aktiebolag med tillsammans drygt 100 000 arbetande ägare.

Lagen om personalägda aktiebolag

Lagen om personalägda bolag säger i sin första del följande:

- Minst 51 procent av aktiekapitalet ska ägas av den fast
anställda personalen i företaget.

- Minst 85 procent av personalen ska vara aktieägare. I det fall bolaget har mindre än 25 anställda räcker det med 75 procent.

- Antalet ägare ska vara minst 4.

- Den allmänna spanska aktiebolagslagen är tillämplig i alla de frågor som uttryckligen regleras i lagen om personalägda aktiebolag.

- Ingen ägare kan inneha mer än 25 procent av aktiekapitalet bortsett från offentliga (statliga, regionala eller kommunala) organ eller bolag. De senare kan äga upp till 49 procent av aktiekapitalet.

- Personalens respektive utomståendes ägande företräds genom olika slags aktier. Personalen kan förvärva utomståendes aktier och konvertera dem till personalaktier.

- Anställd som vill sälja personalaktie är hembudsskyldig i första hand gentemot anställd som inte är aktieägare, i andra hand gentemot anställda som redan innehar personalaktier.

Vid anställnings upphörande gäller samma hembudsskyldighet.

- Av vinsten ska minst 10 procent avsättas till särskild reservfond

I lagens andra del behandlas skatte- och avgiftsregler, bland annat betalar de personalägda aktiebolagen mycket låga registreringsavgifter vid bolagsändring och lån. De åtnjuter fria avskrivningsregler under sina fem första år liksom viss bolagsskattereduktion efter ansökan hos finansministeriet.

För att erhålla skatteförmånerna måste det personalägda bolaget avsätta 50 procent av årsvinsten till reservfonden.

Skatteförmåner erhålles också om bolaget är verksamt i en bransch inom vilken staten bedriver en branschpolitik för förnyelse och omställning.

De viktigaste skillnaderna mellan arbetskooperativet och det personalägda bolaget kan sammanfattas i några punkter:

- Alla medlemmar/ägare i kooperativet måste arbeta i detta; i det personalägda bolaget tillåts utomstående medlemmar/ägare.

- Ett kooperativ måste avsätta minst 15 procent till reservfonden, bolaget 10 procent.

- Ett kooperativ får ha högst 10 procent icke-medlemmar som anställda, det personalägda bolaget 15 eller 25 procent beroende på storlek.

- Ett personalägt bolag betalar 35 procent av vinsten i skatt, ett kooperativ 18 procent.

Offentligt stöd till peronalägda aktiebolag och kooperativ

Det kooperativa företaget och det personalägda aktiebolaget uppbär i några fall statligt stöd på gynnsammare villkor än andra företagsformer. I de flesta stödordningar - t ex rekryteringsstöd, stöd till teknikutveckling, exportstöd mm - är emellertid bestämmelserna likartade för alla företag.

De områden inom vilka kooperativa företag och personalägda aktiebolag har gynnsamma villkor är följande:

1. Subventioner till investeringar i fasta tillgångar ges genom en ränta som ligger 6 procent under marknadsräntan. 75 procent av investeringsbeloppet är bidragsgrundande. Amorteringstiden är 6 år med ett års amorteringsfrihet.

2. Tekniskt bistånd ges som bidrag upp till 50 procent av kostnader för tekniska utredningar, rekrytering av personal mm

3. Kooperativ eller personalägt aktiebolag som bildats av personer med över 1 års arbetslöshet eller arbetslösa ungdomar under 25 år erhåller 500.000 respektive 250.000 pesetas per medlem (Ca 27.000 respektive 13.500 kronor för långtidsarbetslösa respektive yngre arbetslösa).

4. Information och utbildning för medlemmar och ledande personal stöds genom särskilda insatser. För verksamheten svarar bland annat huvudorganisationerna och kooperativa utbildningsstiftelser.

En sådan kooperativ stiftelse är Fundescoop, som organiserar utbildning och genomför konsultinsatser. Finansieringen av utbildningen sker huvudsakligen via staten men EGs socialfond bidrar något. Målgruppen är kooperativa företag, personalägda aktiebolag och småföretag, något som visar att dessa tre företagskategorier består av mindre företag som ofta står inför samma problem och dessutom betraktas som en sammanhängande och likvärdig komponent av betydelse för den ekonomiska utvecklingen.

Bilaga 4

PERSONALKOOPERATIV DRIFT AV SABBATSBERGS SJUKHUS
En samhällsekonomisk bedömning

1 INLEDNING

1.1 En modell för beslutsunderlag inom offentlig sekor

Syftet med genomgången nedan (avsnitt 2)[26] är att visa hur en enhetlig och överskådlig modell kan användas för beslut inom den offentliga sektorn. Genomgången av fallstudien av Sabbatsbergs sjukhus föregås i avsnitt 1 av en översiktlig beskrivning av denna modell, som tagits fram inom riksrevisionsverket (RRV).

Den samhällsekonomiska och företagsekonomiska grund som modellen bygger på är väl etablerad. På det teoretiska planet innehåller den inga nyheter. Det nya med detta sätt att presentera ett beslutsunderlag är att modellen på ett enhetligt och pedagogiskt sätt parallellt visar en förändrings samhällsekonomiska, kommunalekonomiska, landstingsekonomiska, statsfinansiella och företagsekonomiska lönsamhet.

1.2 För vem är en förändring lönsam

Modellen bör kunna underlätta för tjänstemän och politiker att hålla isär olika ekonomiska begrepp. Idag förekommer det ofta att ett beslutsunderlag anger att något är "ekonomiskt lönsamt", utan att man samtidigt talar om vilket ekonomibegrepp som avses. Det är inte ovanligt att lönsamhetsbegreppet är snävt inriktat på den egna förvaltningens ekonomi.

Vikten av att hålla isär de olika lönsamhetsbegreppen framgår av figur 1, där det ekonomiska utfallet för tre fallstudier som RRV genomfört redovisas.

Av figur 1 framgår att en nedläggning av Hagaskolan i stället för av Skiljeboskolan är kommunalekonomiskt lönsam, men kanske samhällsekonomiskt olönsam. Detta beror på att den kommunal- ekonomiska kalkylen endast omfattar sådant som resulterar i kostnader eller intäkter för kommunen och som därmed påverkar kommunens ekonomi. I den samhällsekonomiska bedömningen tas även hänsyn till en rad effekter som inte påverkar kommunens ekonomi.

En privat starroperation omedelbart, istället för att vänta 10 månader på operation i offentlig regi, är landstingsekonomiskt olönsam, men samhällsekonomiskt lönsam. Detta beror på att kostnaderna för operationen belastar landstingets ekonomi medan nyttan av kortare operation-

sköer tillfaller patienterna själva och deras arbetsgivare. Förvärvsarbetande starrpatienter är i vanliga fall kvar på arbetet under väntetiden fram till operation, med full lön men med nedsatt arbetsförmåga.

Figur 1. Lönsamhet enligt de tre fallstudierna

	Nedläggning av Hagaskolan i stället för Skiljeskolan	Privat starroperation i stället för offentlig med lång väntetid	Installation av hiss i trevåningshus
Samhällsekonomisk lönsamhet	olönsam?	lönsam	olönsam?
Koommunalekonomisk lönsamhet	lönsam	-	lönsam
Landstingsekonomisk lönsamhet	-	olönsam	lönsam
Statsfinansiell lönsamhet	-	-	olönsam
Företagsekonomisk lönsamhet	-	lönsam	olönsam

Installation av hissar i trevåningshus ger upphov till såväl samhällsekonomiska som kommunalekonomiska, landstingsekonomiska, statsfinansiella och företagsekonomiska effekter. Enligt två kriterier är hissinstallationen lönsam, enligt de tre övriga är den olönsam.

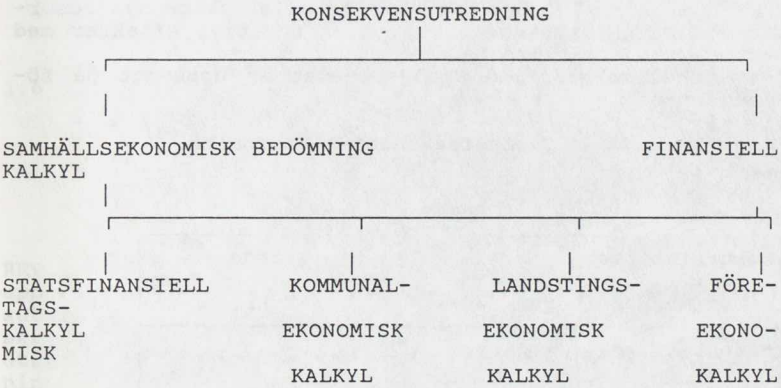
Slutsatserna av dessa resultat är att beslutsfattarna bör väga olika lönsamhetbegrepp mot varandra innan de fattar sina beslut.

1.3 RRVs modell för konsekvensutredning

Modellen kan beskrivas enligt figur 2. Konsekvensutredningen, alltså beskrivningen av väntade effekter till följd av en förändring, består av två olika delar. Den ena är den reala, samhällsekonomiska delen. Den andra är den finansiella delen. Ibland, som i fallet med nedläggning av en skola, påverkas bara en av de finansiella kalkylerna,

den kommunalekonomiska. I andra fall, som t ex vid hissinstallationen, påverkas samtliga finansiella kalkyler.

Figur 2. Modellens omfattning



1.4 Avgränsningar

En utgångspunkt för presentationsmodellen är att de studerade förändringarna var för sig endast mycket marginellt påverkar storleken av den svenska offentliga sektorn. Därför behandlas inte de indirekta negativa effekter på den totala samhälls- ekonomin som en ökning av skatteuttaget skulle kräva, t ex vid offentligt finansierade hissinstallationer.

De positiva effekter på samhällsekonomin som en sänkning av den offentliga sektorns kostnader skulle medföra, t ex vid nedläggning av en skola, behandlas inte heller.

1.5 Presentationsmodellens schema

Presentationen av en förändrings fördelar och nackdelar görs med hjälp av ett enhetligt analysschema. En grundbult för modellen är att samla alla viktiga fakta som beslutsfattaren behöver på ett överskådligt och enhetligt sätt.

Analysschemat kan sedan kompletteras med några sidor kommenterande text. Bakgrundsmaterialet, som kan vara omfattande, presenteras lämpligen i ett antal bilagor.

Ett schema behövs alltid för den samhällsekonomiska bedömningen. Dessutom behövs ett schema för varje finansiell kalkyl. Schemat för den samhällsekonomiska bedömningen skiljer sig på ett par punkter från de finansiella kalkylerna.

I den samhällsekonomiska bedömningen tar man med alla reala resursinsatser som behövs för att åstadkomma den studerade förändringen. Därefter följer alla reala effekter som följer av förändringen. Förbrukningen av resurser betecknas med minustecken i schemat (- X kr). Genom förändringen kan man göra besparingar eller skapa nya resurser med marknadsvärde (Y kr). Även negativa effekter med marknadsvärde kan uppstå.
Det samhällsekonomiska analysschemat är uppbyggt på följande sätt:

Figur 3. Samhällsekonomisk bedömning

Resursinsatser	Värde
Med marknadsvärde	-X kr
Effekter	
Med marknadsvärde	Y kr
Utan marknadsvärde	+/-
Totalt	Y-X kr och +/-

Positiva och negativa effekter utan marknadsvärde, som t ex förändrad miljö eller ökad trivsel, uppstår ofta. Värdet av dessa anges enbart med plus- eller minustecken. Är effekten av liten betydelse sätts tecknet inom parentes.

Det finansiella analysschemat är uppbyggt på samma sätt som det samhällsekonomiska, men med den skillnaden att rubrikerna är kostnader respektive intäkter/besparingar samt att poster tas upp endast om de på kort eller lång sikt påverkar ekonomin för den organisation som studeras.

I de finansiella kalkylerna studerar man hur en viss förändring påverkar strömmen av pengar till och från kommunen, landstinget, staten eller företaget. Vid besparingar påverkas den finansiella situationen genom att kostnaderna minskar. Pengar som går ut betecknas i schemat med minus, pengar som flyter in betecknas med plus.

Figur 4. Finansiell kalkyl

Kostnader	Värde -X kr
Intäkter/Besparingar	Y kr
Totalt	Y-X kr

1.6 Regeringens beställning av en modell för ett bättre beslutsunderlag

RRV fick genom begränsningsförordningen från år 1987 som upp-gift att stödja myndigheterna i arbetet med konsekvensutred- ningar för nya regler. Av RRVs tillämpningsföreskrifter till begränsningsförordningen framgår att dessa utredningar ska göras i form av samhällsekonomiska bedömningar.

Regeringen har fastslagit att konsekvensutredningar, utöver för myndigheternas egna regler, från och med den 1 januari 1990 ska genomföras även för de lagar och förordningar som myndigheterna administrerar. I beslutet hänvisas till RRV när det gäller de ekonomiska konsekvenserna av regelgivningen.

1.7 Beslutsunderlag i två steg

Expertkunskaperna om de olika posterna i presentationsmodellens schema kan variera. I en del fall står man i begrepp att börja studera en fråga, medan utredningsarbetet i andra fall har drivits under lång tid.

Ofta är det lämpligt att ta fram beslutsunderlaget i två steg.
I steg 1 görs översiktliga bedömningar på grundval av redan tillgänglig information. Erfarenheterna visar att steg 1 kan genomföras enkelt och på kort tid. Man sorterar informationen på ett systematiskt sätt och beskriver sedan kvantitativt (i kr) eller kvalitativt (med ord och/eller tecken) olika resursinsatser och effekter. Praktikfallet för personalkooperativ drift av Sabbatsbergs sjukhus är ett steg 1-exempel.

Om beslutet kräver noggrannare information än vad steg 1 kan ge, går man vidare till steg 2. I steg 2 ökar man kunskaperna om de olika poster som ingår i bedömningarna. En del plus och minus kvantifieras och värderas i kronor.

1.8 Varning för partsinlagor

Alla beslutsunderlag kan manipuleras och det gäller såväl för samhällsekonomiska bedömningar som för finansiella kalkyler. När beslutsfattare ska ta ställning till ett samhällsekonomiskt beslutsunderlag bör de därför börja med att fråga sig varför beslutsunderlaget togs fram.

Ofta är det uppenbart att beslutsunderlaget är en partsinlaga som ska ge motiv för användning av offentliga medel för något ändamål. Det gäller då att granska underlaget noga för att vara säker på att slutsatserna stämmer. Ofta finns det ett rimligt intervall inom vilket olika kostnads- och effektvärderingar kan falla. Partsinlagan kan då omedvetet eller medvetet ha bedömningar som gynnar det önskade slutresultatet. Genom att göra känslighets-analyser med andra värden, som också är rimliga men som minskar lönsamheten, kan man undersöka om studiens slutsatser står sig även vid ogynnsamma antaganden.
När olika intressenter står emot varandra är det lämpligt att ta fram ett beslutsunderlag som speglar den ena sidans uppfattning och ett som speglar den andra sidans uppfattning. I en bilaga beskriver man sedan punkt för punkt varför bedömningarna skiljer sig åt. På detta sätt kommer praktikfallet i avsnitt 2 nedan - avseende ändrat huvudmannaskap vid Sabbatsbergs sjukhus i Stockholm - att hanteras.

1.9 Beslutsfattare behöver ett öppet underlag

Det skulle vara bekvämt för beslutsfattare att ha tillgång till experter som lägger fram det "sanna" beslutsunderlag som ger en entydig rekommendation om vad de skall göra. Verkligheten är emellertid sällan så enkel. Det bästa underlaget torde vara det som ger beslutsfattarna en överskådlig bild av

- storleken på olika resursinsatser och effekter i den samhällsekonomiska bedömningen,
- olika kostnader och intäkter/besparingar i de finansiella kalkylerna
- osäkerheten i materialet.

I sista hand är det politikerna som utifrån en öppen och tillförlitlig redovisning av alternativens för- och nackdelar ska fatta beslut. Politikernas handlingsfrihet begränsas naturligtvis inte av ett bra beslutsunderlag. Ett

sådant underlag hjälper dem däremot att utifrån ett vidare perspektiv fatta de riktiga besluten.

1.10 Ett bättre beslutsunderlag ger stora besparingar

Den offentliga sektorns konsumtion och investeringar beräknas uppgå till drygt 400 miljarder år 1990. Av detta utgör drygt 100 miljarder ren sjukvård. Inriktningen av den offentliga verksam- heten bestäms av en mängd beslut. Om beslutsunderlaget vid de enskilda besluten förbättras kan stora effektivitetsvinster och besparingar göras.

TABELL ÖVER NÅGRA STORA KOOPERATIVA ORGANISATIONERS VIKTIGASTE DATA

ÅR 1989

ORGANISATION	MARKN. ANDELAR	MEDL. ANTAL	ANSTÄLLDA ANTAL	OMSÄTTNING MILJARDER KR.
KF	20 %	2,1 Milj.	60.000	60
Folksam	16 % liv 25 % bil 37 % hem 26 % villa	-	4.000	1
HSB	14,9 %	642.000	5.500	12,9
OK	18,5 %	1,3 Milj.	3.500	8
Riksbyggen	13,8 %	145.000	3.800	3,1
LRF	-	500.000	49.000	68
TOTALT		4,7	125.800	163.4

Källa: Kooperativa Institutet

1.Nordiska ministerrådets skriftserie NU:

2.Maktutredningens slutbetänkande Makten i Sverige. SOU 1990:44.

3.Kooperationsutredningens huvudbetänkande SOU 1981:60 Kooperationen i samhället

4.En översikt av omsättning, medlemsantal m.m. i några av de största kooperativa organisationerna återfinns i tabell över viktiga data för några större kooperativa organisationer.

5. Källa: Folkrörelseutredningens betänkande Ju mer vi är tillsammans. SOU 1987:33. S. 60.

6.En mer detaljerad översikt av nykooperationens framväxt finns i Wadeskog/Larsson. Kooperation - vägar till samverkan. Ds 1990:65. Sid. 27 ff.

7. Enligt meddelande från EG-kommissionens DG XIII till den svenska förhandlingsdelegationen i Bryssel.

8.Se i detta sammanhang Lindkvist/Westenholz. Medarbetaräg da företag i norden. Historisk parentes eller framtida möjlighet? Nordisk Ministerråd NU: 1987-:1.

9.Se i detta sammanhang Jobring, Ove. Kooperativ Rörelse, Om utveckling i teori och praktik. BAS/Kooperativa Institutet. 1988. I skriften diskuteras ingående olika typer av kooperativa rörelser och människors olika beve kelsegrunder för att välja en kooperativ organisation för att förverkliga sina speciella mål.

10.För mer information om lagen om ekonomiska föreningar se t.ex. Rodhe, Knut. Föreningslagen, !987 års lag om ekonomiska föreningar. LT:s förlag. 8:e uppl. Borås 1988.

11.Se kooperationsutredningens betänkande Kooperationen i samhället. SOU 1981:60, Kapitel 5, Kooperationen och kapitalet samt John Skår i kooperationsutredningens delbetänkande Kooperativa företag. SOU 1984:54, kap 24.

12.Se t.ex. Bertil Tronet. Kooperativt kapital. Konsumentkooperativa finansieringsformer och finans ieringsproblem 1946-1978. Rabén och Sjögren. 1979; Jerker Nilsson. Det konsumentkooperativa företaget. Raben & Sjögren 1983; Forskningsuppsatser från företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet (Jonnergård/-Lagnevik/Svensson/Wijk).

13.Som exempel kan nämnas Riksbyggens start av fastighets bolag med individuellt aktieägande, Konsum Stockholms införande av bonusssystem, OK-Petoleums diskussioner om bolagisering av OK-medlemska-

pet och introduktion på "folkbörs" samt Folksams funderingar kring förändrad associationsform.

14. Diskussionen har förekommit särskilt i samband med företagsbeskattningsutredningens (1989) förslag om avskaffande av det kooperativa företagets möjlighet enligt kommunalskattelagen till avdrag i sin rörelse för butdelningen av räntan på medlemmarnas insatser.

15. Se reportage och debatt i den danska jordbrukskooperationens idétidskrift Andelsbladet under 1990.

16. Se t.ex. Olsson, Jan. En europeisk kooperativ lag. Mötesplats Europa nr. 2/1990. Kooperativa institutet. Juni 1990.

17. Framställningen i detta avsnitt bygger i huvudsak på Böök, Sven-Åke. Det kooperativa kapitalet. Stencil till inledning på seminarium 24/11 1983, Kooperativa institutet.

18. Kooperativa rådet. PM 1985-12-16. Tage Öh. Uppbyggnaden av KOOPERATIONSKAPITAL, Förslag till ytterligare beredning.

19. Maktutredningens slutbetänkande Demokrati och makt i Sverige. SOU 1990:44.

20. Se förtroendeuppdragsutredningens slutbetänkande Förtroendevald på 90-talet. SOU 1989:108.

21. En sammanfattande redogörelse för italiensk och spansk kooperation återfinns i bilaga 3

22. För en utförligare beskrivning av EG:s förhållande till kooperationen se Olsson, Jan. KOOPERATIONEN OCH EG. Koopi. 1990.

23. Paul Ramadier, generalsekreterare, DG XXIII inom EG.

24. Beskrivning av RRV:s modell återges i Bil 2. En beskrivning av RRV:s samhällsekonomiska metod finns också i verkets skrift Samhällsekonomisk metod - för bättre beslutsunderlg. Ett informationsmaterial. RRV 1988.

25. I betänkandets del 3, bilaga 1 finns en närmare redovisning av hur den lokala kooperativa rådgivnings- verksamheten finansierats under år 1990.

26. Avsnitt 2 enligt RRV:s benämning återfinns i huvud texten under avsnitt 6 samhällsskonomiska konsekvenser av en kooperativ utveckling inom skilda samhälls- sektorer.

KUNGL. BIBL.
1991-04-11
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
8. Beskattning av kraftföretag. Fi
9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdomarna och makten. C.
13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
14. Den regionala bil- och körkortsadministrationen. K.
15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdet, m.m. Ju.
22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
23. Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. Bo.
24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdet, m.m. [21]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Ut-värdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortsadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. [19]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. [7]
Beskattning av kraftföretag. [8]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]

Bostadsdepartemntet

Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. [23]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdomarna och makten.[12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. [5]