

# STATEN OCH NÄRINGSLIVETS ORGANISATIONER

*Av professor NILS HERLITZ, Djursholm*

DET är ett mycket framträdande drag i det sista årtiondets — och i all synnerhet de allra sista årens — utveckling, att staten vid handhavandet av allmänna angelägenheter i en eller annan form etablerat samverkan med privata organisationer, som därmed i större eller mindre grad trätt i det allmännas tjänst. Exempel härpå finnas väl redan från äldre tid; jag erinrar om handelskamrar och hushållningssällskap, olycksfallsförsäkringsbolag verksamma enligt 1916 års lag, hypoteksföreningar och andra kreditorganisationer. Men det är särskilt fr. o. m. 1930-talet som den nya formen för lösande av allmänna uppgifter kommit till användning. De erkända sjukkassorna kunna sedan 1931 betecknas som organ för statlig sjukförsäkring, och efter deras mönster hava arbetslöshetskassorna kommit till stånd. I synnerhet hava enskilda organisationer i samarbete med det allmänna blivit av betydelse på näringslivets område. Allbekant är den roll de fingo i den statliga jordbruksregleringen från början av 1930-talet. Det är vid den tiden som Svenska mejeriernas riksförening, slakteriförbundet och en mängd därmed jämförliga organisationer framträdde som ett slags organ för jordbrukspolitiken. Från andra områden kan man erinra om granitindustriens exportförening, som fått utförelselmonopol på gatsten, och de fiskaresammanslutningar, som tjäna som organ för reglering av fiskpriserna. I vad mån i övrigt näringslivets organisationer, för vilkas rika utveckling före krigsutbrottet vi fått en intressant redogörelse i ett nyligen publicerat kommittébetänkande (SOU 1940 nr 35), under denna tid trätt i ordnad samverkan med regering och myndigheter, är svårt att överblicka.

Däremot är det välbekant, att efter krigsutbrottet en mycket livlig kontakt har etablerats. På de allra flesta områden av folkhushållningen hava privata organisationer inom produktion, varudistribution och transportväsen på ett eller annat sätt tagits i

anspråk för genomförande av en planmässig hushållning. De hava särskilt spelat en stor roll vid fördelningen av landets tillgångar både mellan producenter och mellan konsumenter, de hava medverkat vid den statliga priskontrollens genomförande o. s. v. I ett och annat fall har samarbetet reglerats under riksdagens medverkan; jag erinrar om hur riksdagen på hösten 1939 godkände en plan för kolimportens reglering under samverkan med en organisation av kolimportörer, om den roll som tilldelats skogsägarnas organisationer vid regleringen av vedproduktionen, om de föreningar av yrkesidkare, varom stadgas i 1940 års förordning om yrkesmässig automobiltrafik, och om det organisationstvång som kan etableras enligt 1939 års prisregleringslag<sup>1</sup>. I andra fall är det Kungl. Maj:t som utan riksdagens medverkan organiserat samarbetet. På regeringsbeslut grundar sig sålunda — för att nämna några exempel — åtminstone delvis samarbetet med foderintressentföreningen och med en organisation för handel med bilkol våren 1940. Men i de allra flesta fall är det andra myndigheter, och främst kristidskommissionerna — industrikommissionen, handelskommissionen, livsmedelskommissionen, bränslekommissionen, priskontrollnämnden m. fl. — som anordnat förbindelsen: å statens vägnar bestämt om organisationernas uppgifter, rättigheter och skyldigheter. Samarbetet torde i åtskilliga fall försiggå jämförelsevis formlöst, men på många områden föreligga formliga avtal; jag behöver blott erinra om priskontrollnämndens många överenskommelser.

Det är från skilda håll omvittnat, att samarbetet mellan staten och näringslivets organisationer varit av utomordentlig betydelse i nuvarande krisläge. Det brukar — helt visst med fog — framhållas, att krigstidshushållningen därigenom fått en väsentligt bättre organisation än under det förra världskriget. Och man har icke hört mycket om olägenheter förbundna med systemet.

Det torde likväl vara skäl att framhålla, att det är av utomordentlig vikt, att samarbetet gestaltas på det rätta sättet. Man kan säga, att sedan folkhushållningen i utpräglad grad blivit en statens angelägenhet, dess organiserande måste framstå som ett mycket viktigt led i de författningsproblem, som krigstiden ställer oss inför; man missförstår spørsmålet om man uppfattar det som uteslutande ekonomiskt. Det gäller på detta område att företa en genomtänkt avvägning. Man måste lämna ett skäligt ut-

<sup>1</sup> Jfr förhandlingarna vid urtima riksdagen 1939, bl. a. mot. i första kammaren nr 17 s. 5 ff. och första kammarens prot. nr 20 s. 32 ff.

rymme åt den statliga ledningen, men man måste på samma gång vårda sig om organisationernas självstyrelse och om den enskilde näringsidkarens tillbörliga frihet. Problemet hänför sig närmast till det nuvarande krisläget, men kan naturligen icke undanskjutas under hänvisning till att detta är en tillfällig, övergående företeelse. Vart utvecklingen leder kan ej nu bedömas, men i varje fall är det en statsmakternas ofrånkomliga skyldighet att räkna med möjligheten, att de förhållanden, i vilka vi nu befinna oss, i en eller annan form komma att bestå för långa tider.

Man frågar sig vid sådant förhållande, vilka grundsatser som kommit till tillämpning vid gestaltningen av samarbetet mellan staten och organisationerna. En sådan fråga torde få anses på sin plats, enär allmänheten torde äga en ytterst ofullständig kännedom om hithörande förhållanden; detsamma gäller nog i stort sett om riksdagens ledamöter. I tillgängliga publikationer får man ej veta mycket om dem; det kommittébetänkande jag nyss berörde behandlar ej tiden efter krigsutbrottet. Även där upplysning på en eller annan punkt kan vinnas om att en viss organisation samverkar med statens organ, får man sällan något besked om hur samarbetet egentligen gestaltar sig.

Då här talas om grundsatser, efter vilka statens och organisationernas inbördes förhållande borde regleras, avses naturligtvis ej ett schema, som skulle kunna tillämpas överallt. Om något sådant kan ej bliva tal redan av den anledningen att organisationerna hava så mångahanda olika funktioner att fylla: att medverka vid licensgivning eller eljest vid fördelning av varutillgångar m. m., att tjänstgöra som clearingorgan till utjämnande av skillnader i kostnader, att åvägabrinda en ur allmän synpunkt önskvärd produktion, att reglera prisnivån o. s. v. Somliga organisationer uppträda också själva som företagare. Även av många andra skäl kan det väl vara motiverat, att man en gång handlar på ett sätt, en annan gång på ett annat.

Men vad som är angeläget är, att man åtminstone har några riktlinjer att gå efter, så att då spörsmål i olika fall uppträda i en och samma form, de få en något så när ensartad lösning. Det är nämligen icke utan sina vådor, om staten vid sina ingripanden i näringslivet uppträder på ett sätt som ter sig som planlöst och godtyckligt. Såsom ett skäl för att man handlar än så och än så, kan ej med fog åberopas, att man icke tänkt närmare över saken, att man saknar överblick, att den ena kommissionen icke vet vad den andra gör o. s. v.

Huvudfrågan gäller avvägningen av den statliga ledningen och organisationernas självstyrelse. Två faror måste här beaktas: å ena sidan statlig maktfullkomlighet, å andra sidan egennytta och godtycke från de privata intressenas sida.

Man frågar sig sålunda: vilka slags befogenheter anses kunna anförtros åt privata organisationer? Under vilka förutsättningar anses t. ex. uppgiften att fördela licenser, varutillgångar, marknader o. s. v. kunna överlämnas till dem? I vilken utsträckning förbehåller sig staten att säga det sista ordet? Vilka möjligheter håller man öppna för statlig kontroll? Bereder man tillfälle till klagan över organisationernas åtgärder? I den mån en organisation får statsmedel till sitt förfogande eller utrustas med maktbefogenheter, inställer sig frågan, om man från statens sida tillser, att den har en betryggande författning, med skäligt inflytande för medlemmarna, tillfredsställande former för beslutfattande, garantier för att den samfälliga verksamheten icke kommer enskilda intressenter till godo o. s. v.

Men på samma gång som sålunda en tillbörlig ledning för det allmänna måste upprätthållas, gäller det å andra sidan att tillse, att organisationerna icke nedsjunka till maktlösa redskap i statsmyndigheternas händer, utan verkligen bliva organ för den medborgerliga självverksamhet, av vilken vi nu till dags behöva allt vi kunna få. Denna erinran är särskilt på sin plats, om man påminner sig, vilken hart när obegränsad makt statens organ i närvarande tid besitta. De äga faktiskt — tack vare krigstidslagstiftningen — möjlighet att genom hot om varjehanda slags olika åtgärder — t. ex. förvägrande av grundväsentliga tillstånd och licenser — tvinga näringslivets män till en politik, som endast får det yttre skenet av att vara ett uttryck för deras egen vilja. Bliva dessa möjligheter utnyttjade med varsam hand?

Jag har redan antytt att det finnes en tredje faktor att taga hänsyn till vid sidan om staten och organisationerna: den enskilde näringsidkaren. Vad gör man för att se till att han kommer till sin rätt? Får han som medlem tillbörligt inflytande i organisationen? Vad gör man för att säkerställa, att icke den ene gynnas på den andres bekostnad? Vilka möjligheter bereder man åt organisationerna att i olika hänseenden dirigera sina medlemmars produktions- och försäljningspolitik o. s. v.? I samband härmed frågar man sig, i vilken utsträckning staten sörjer för att medlemskap i organisationerna och de förmåner, som följa därmed, stå öppna för alla som rättvisligen böra få vara med. Också

den motsatta frågan inställer sig: är det brukligt, att staten tvingar in näringsidkare i organisationer? Så vitt jag känner, har prisregleringslagens organisationstvång blott i ett fall använts. Men staten har ju så många andra lika goda tvångsmedel, om den vill genomföra en tvångskartellering; den behöver ju blott ge en organisation monopolrätt över en viktig råvara eller dylikt.

De problem, som här i största korthet antytts, äro ju — låt vara i delvis andra former — välbekanta från andra områden. Man har alltid haft dem inom kommunallagstiftningen: även där har det ju gällt att avväga statens ledning och kontroll, korporationernas självstyrelse, medlemmarnas rätt och frihet. Jag erinrar även om många andra slags sammanslutningar, för vilka riksdagen varit intresserad av att reglera organisationen och förhållandet till å ena sidan staten, å andra sidan de enskilde; exempel utgöra hushållningssällskap, sjukkassor, arbetslöshetskassor. Och jag behöver väl ej påminna om det livliga intresse, som för icke så många år sedan ägnades åt tanken på en allmän lagreglering av förhållandet mellan de enskilda och de stora ekonomiska organisationerna. Problemens art är således icke obekant. Och då de nu framtråda i större proportioner än någonsin tillföre sedan vår kommunala självstyrelse på 1860-talet fick sin fasta form, hava de berättigade anspråk på en däremot svarande uppmärksamhet.

Det fasta grepp på dessa problem, som tidsläget kräver, kan knappast utövas av någon annan än av regeringen. Endast den har den erforderliga överblicken över de mångskiftande företeelserna och möjligheter att leda utvecklingen i den rätta riktningen. Tyvärr har man emellertid ej intrycket, att den ägnat problemen någon synnerlig uppmärksamhet. I den mån den över huvud taget tar befattning med dem — och icke överläter åt kommissionerna att lösa dem efter sitt eget sinne<sup>1</sup> — ser den förmodligen i de frågor som uppdyka intet annat än rent praktiska spørsmål som få lösas från fall till fall, i enlighet med vad som från ekonomisk synvinkel ter sig bekvämt och ändamålsenligt. Det kan ju icke heller förnuftigtvis ifrågasättas, att dessa synpunkter borde bannlysas; de måste tvärtom få en avgörande roll. Men vid sidan om dem finnes det också utrymme för insikten om att man står inför ett författningsproblem av stora mått, en fråga

<sup>1</sup> Om kommissionernas stora rörelsefrihet se konstitutionsutskottets memorial 1941 nr 12 s. 20 ff.

om sunda utvecklingslinjer för våra samhällsformer.<sup>1</sup> Antingen vi vilja det eller icke, antingen vi se det eller blunda, äro vi mitt uppe i en väldig omdaningsprocess, vars betydelse endast den kan förbise, som tror att vi efter några bekymmerfulla år skola återvända till gamla, »normala» arbets- och livsformer. I en sådan tid är det farligare än någonsin, om blicken är skum och viljan osäker. Då behöves mer än någonsin klarsyn och skaparvilja. Sådant har man rätt att begära av regeringen.

Det gäller, som redan antytts, att i de nya former för vårt ekonomiska liv som hålla på att växa fram, skapa en sund jämvikt: att jämte erforderlig statlig ledning säkerställa tillbörligt utrymme för sammanslutningarnas självstyrelse och skälig frihet för de enskilda. Detta innebär intet annat än fullföljande av vad samlingsregeringen satt främst på sitt program. Oavlåtligen plägar det betonas att det nu gäller underkastelse under fosterlandets krav, men på samma gång värnande av den självstyrelse och den medborgerliga frihet, som för oss äro oupplösligen förbundna med tanken på fosterlandet. Vill man göra allvar av detta program, är det emellertid ej nog med att vårda och värna vad vi redan hava av självstyrelse och frihet. Det gäller också att göra arvet fruktbärande, de gamla traditionerna levande i nutidens uppgifter, att med klar blick avväga: det utrymme som där bör lämnas åt fri medborgerlig gärning, de nya områden, där nedärvda traditioner av medborgerligt samarbete och självstyrelse kunna och böra göras fruktbärande, och den roll som bör tillmätas den statliga ledningen av näringslivet.

---

<sup>1</sup> Denna synpunkt har närmare utvecklats i ett anförande i årets remissdebatt, Första kammarens protokoll nr 3 s. 30 ff.; den vädjan jag där riktade till regeringen har ej fått något svar. Jfr även mina arbeten *Grunddragen av det svenska statsskickets historia* (1936) s. 286 ff., *Sweden, A modern democracy on ancient foundations* (1938) s. 84 ff.