

DEN SVENSKA »KORPORATISMEN»

Av docenten ELIS HÅSTAD, Stockholm

DET har på sistone livligt diskuterats, hur förhållandevis stark regeringen och förhållandevis svag riksdagen skulle ha blivit under krigskrisen. Utan att ingå på ett försök att bedöma, om någon större förskjutning verkligen inträffat i jämförelse med förhållandena under den Hansson—Bramstorpska koalitionsregeringens två första maktberusningsår, vill man aprioristiskt inflicka, att varje krig naturnödvändigt måste öka regeringens makt och att samlingsregeringens bildande icke gärna kunde tänkas utan ett tyst samtycke från de fyra stora partierna till den därmed åsyftade koncentrationen av statsledningen.

Att såsom skett taga regeringens sätt att informera riksdagen som utgångspunkt för en prövning av maktbalansens ändring rör endast utanverken. Icke heller torde ett rättvisande domslut kunna grundas enbart på en naken katalog över antagna propositioner eller gjorda ändringar däri: under krisen ha egentligen blott sådana förslag framlagts, om vilkas nödvändighet en allmän opinion åtminstone inom riksdagsmajoriteten varit övertygad, och detta förhållande säger intet om riksdagens formlösa underhandsinflytande på frågornas förberedande stadium eller om riksdagens hållning i de fall, då verkliga meningsmotsättningar skulle uppstå. Å andra sidan måste arbetsordningen under ett krigs nervösa hets bli en annan än eljest. Lagstiftningen får delvis fullmakts- eller ramlagens form, och regeringens utfyllande förordningsrätt sväller, likaså dess självständiga rätt inom den s. k. ekonomiska lagstiftningens område — en intressant kartläggning härav har nyligen gjorts av professor Herlitz i festskriften till professor Stjernberg. Vidare blir regeringsmaktens utredningsmonopol ännu starkare än under fredstid; ärendena tåla ofta icke någon långvarigare utskottsbehandling och propositionernas sakredogörelser måste ibland av diskretionsskäl begränsas utan större möjlighet för riksdagsledamöterna till en ingående granskning. Alla dessa kända förhållanden kunna dock betecknas som

kristidsfenomen, i den meningen nämligen att de förklaras av krisens tvingande krav och därför böra — eller åtminstone kunna — upphöra när läget åter normaliserats. Det nya däremot är yrkesorganisationernas eller korporationernas växande inflytande och begynnande konkurrens med folkrepresentationen. Dessa företeelser synas på ett helt annat sätt oavhängiga av krisen. Här kan man tala om ett sekulärt fenomen, även om krigslägets behov påskyndat utvecklingen eller s. a. s. accentuerat trenden.

Det är särskilt två händelser på sistone, som tilldragit sig uppmärksamhet. Den första var regeringens överläggningar med representanter för jordbruksorganisationerna, d. v. s. Lantbruksförbundet och R. L. F. Vid dessa överläggningar fastställdes i stort sett produktpriserna till skördeårets slut och därmed också den faktiska storleken av de jättelopp, som under krisen i form av förslagsanslag anvisas i subvention till jordbruksregleringen sedan denna efter avspärningssvårigheterna ej längre blivit självförsörjande. Den andra händelsen var regeringens förhandlingar med statstjänareorganisationernas representanter, varigenom ett modus vivendi träffades rörande dyrtidskompensationen. Likartade överläggningar ha nog tidigare förekommit både i jordbruks- och lönefrågor mellan representanter för staten och vederbörande yrkesgrupper men aldrig i så officiella och publika former eller med så bindande resultat. Formellt kan det visserligen hävdas, att överläggningarna icke stått i strid med några författningar eller läderat riksdagens rättigheter: beträffande jordbruksregleringen ha riksdagens direktiv för stödåtgärderna varit så elastiskt avfattade, att de täcka den ur överläggningarna framsprungna prispolitiken, och beträffande dyrtidskompensationen har det avtalade sedermera framlagts för riksdagen i vederbörlig ordning som proposition. Men så mäktiga och brett politiskt förankrade, som just dessa organisationer äro, kan det knappast tänkas att riksdagen skulle vilja ändra de uppgjorda kontrakten. Statens avgörande har de facto träffats av regeringen, och reellt ha nya beslutsformer inkräktat på riksdagens makt.

Dessa bägge händelser äro signifikativa för organisationsväsendets nuvarande betydelse. De äro också en återspeglning av organisationsväsendets särskilt under det sista årtiondets snabba framväxt. För att belysa organisationsväsendets nuvarande ungefärliga omfång skola här några grova tal anföras.

För jordbruket, som efter Sveriges Allm. Lantbrukssällskaps ombildning 1939 till Sveriges Lantbruksförbund erhållit en på federalistisk grund uppbyggd, enhetlig organisation, finnas åtskilliga siffror i Jordbrukarnas Föreningsblads nyligen utgivna tioårsjubileumsnummer. Tillsammans finnes f. n. 645,000 medlemmar i de olika jordbrukssammanslutningarna, varvid en stor del dock är organiserad i flera. Nettoantalet medlemmar är ungefär 300,000 — antalet brukningsdelar är som bekant något över 400,000, men de resterande torde i hög grad vara att söka på de små hemmanen, där jordbruket icke alltid är den enda utkomsten. Enligt avdelningschefen E. Nilssons uppgifter hänförde sig vid slutet av 1939 90 % av all mejerimjolk, 70 % av slaktdjurshandeln, 40—50 % av handeln med spannmål, kraftfoder och konstgödsel, 50 % av den viktigare ägghandeln och 20 % av bondeskogarna till föreningsrörelsens verksamhet. Vid 1930-talets början beräknades nettomedlemstalet till cirka 200,000, och av mjölken gick då cirka 70 % genom andelsrörelsen. »Allt är givetvis inte färdigt än», skriver förf. och fortsätter: »Vi kunna dock utan överdrift påstå att genom det intensiva arbete, som under åren sedan 1930 nedlagts på andelsrörelsens olika fronter, har det skapats ett solitt underlag för det fortsatta arbetet och att andelsrörelsen nu vunnit storartad framgång i anslutningens effektivitet, inre styrka och stabilitet.»

Inom industrien torde Sveriges Industriförbund omspänna i stort sett samtliga stora företag jämte många medelstora och smärre; då gränsen är flytande är det dock svårt att söka fastställa några relationstal. Industriförbundet har ingen federalistisk uppbyggnad efter branscher — som sektioner fungera Sveriges kemiska industrikontor och Sveriges maskinindustri-förening — men en omorganisation enligt sektionsprincipen har länge diskuterats. Andra, fristående organisationer — t. ex. Järnkontoret, Textilindustriförbundet o. s. v. — besörja helt eller delvis vederbörande näringsgrenars tekniska och kommersiella intressen. Inom hantverket och småindustrin — inom vilka antalet företag beräknas utgöra cirka 100,000 — torde ungefär 30,000 företagare tillhöra organisationer, därav den överväldigande delen Sveriges Hantverksorganisation och endast en liten del — ej fullt 2,000 — Småindustriens Centralförbund. I siffran 100,000 äro dock medtagna byskomakare, lantsnickare o. s. v. Städernas större företagare torde till allra största delen vara organiserade.

Inom den egentliga detaljhandeln finnas åtskilligt över 50,000 företag. Av dessa äro c:a 20,000 anslutna till Sveriges Köpmannaförbund, vartill komma den kooperativa rörelsens affärer och vissa branschorganisationer. Av de näringsidkare, som falla inom Köpmannaförbundets ram, torde c:a 75 % kunna räknas som anslutna; tas hänsyn till omsättningen, blir procenttalet högre.

Rörande arbetsmarknadens organisationer skola endast några större siffror nämnas. Hur L. O:s medlemstal på sistone starkt skjutit i höjden är välbekant. Vid senaste årsskiftet var siffran 961,000, fördelade på 45 förbund, en siffra som sedan dess stigit bl. a. genom lokmannaförbundets anslutning. Ett år tidigare var medlemssiffran 897,000; motsvarande siffror 1929 resp. 1919 voro 508,000 resp. 208,000 (varvid hänsyn dock bör tagas till att några förbund tidigare stodo utanför L. O.). Svenska Arbetsgivareföreningen omfattade vid senaste årsskiftet företag med tillsammans 426,000 arbetare, men åtskilliga stora organisationer — t. ex. lantarbetsgivarna, redarna, de enskilda järnvägarna — liksom självklart även staten och kommunerna stå utanför huvudorganisationen. Av privattjänstemännen — som av Fritz Croner i Statsvet. Tidsskrift 1937 då uppskattats till ungefär 200,000 — omspänna de till Daco anslutna organisationerna f. n. c:a 58,000 medlemmar, vartill komma vissa grupper organiserade under L. O. (främst Handelsarbetarfackförbundet). Den procentuellt största anslutningen uppvisas inom arbetsledarna, där denna torde vara ej långt ifrån 100-procentig bland de s. k. organiseringsbara. Inom Industrietjänstemannaförbundet, som särskilt under det sista året kraftigt ökat sin medlemsstock och f. n. räknar c:a 19,000 medlemmar, torde bland de organiseringsbara ungefär 45 % ha inskrivit sig — såsom icke organiseringsbara räknas då främst de äldre samt tjänstemän i företag med blott en och annan anställd.

Denna faktiska korporativisering av det svenska samhället har undan för undan skett oberoende av alla korporationsteorier och — om man bortser från den efter tyskt mönster uppbyggda fackföreningsrörelsen — väl också ganska oberoende av utländska förebilder. Statens ingripande har på ett område varit direkt positivt, nämligen när det gällt att framskapa en kraftigare andelsrörelse för jordbruket, fisket, trädgårdsnäringen och skogsbruket, varvid rena subventioner till organisationsarbetet beviljats. Vidare har staten genom 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt befordrat privattjänstemännens organisationssträvanden,

och införandet av en förhandlingsordning åt det allmännas tjänstemän torde ha haft en liknande stimulerande effekt. I övrigt ha statsmakterna mestadels nöjt sig med att blott tolerera organisationsväsendet. Någon medveten och planmässig hållning till frågans principiella sida ha de ej intagit utan överlåtitt åt organisationerna själva att arbeta och systematisera. Denna hållning kan också uttryckas så, att organisationsväsendet aldrig fastlästs i ett stelt och doktrinärt, av myndiga teoretici uppställt schema utan fått utveckla sig fritt och liksom känna sig fram. Trots detta eller just därför är det svenska organisationsväsendet sannolikt fastare utvuxet än korporationerna i många stater, där det korporativa samhällssystemet högtidligen proklamerats.

Ett slags offentligträttsligt erkännande ha arbetsmarknadens stora organisationer sedan länge vunnit genom att vissa sociala organ fått paritetisk representation, d. v. s. sammansättas av lika antal företrädare för organisationerna, och därvid i regel tillsättas på grundval av dessas förslagsrätt. Såsom dylika organ kunna nämnas arbetsrådet, arbetsdomstolen, försäkringsrådet, nämnden för arbetslöshetsförsäkring och besvärsnämnden för reservarbetslönefrågor. Likaledes äro representanter för de stora personalorganisationerna numera insatta i de statliga lönenämnderna. I de nuvarande kriskommissionerna finnes en paritetisk representation endast i arbetsmarknadskommissionen, i likhet med vad som tidigare förekom i den avlösta arbetslöshetskommissionen. I övriga kommissioner ha — i den mån deras uppgifter berört de stora organisationernas verksamhet — framskjutna representanter för »förbanden» engagerats, både i den direkta ledningen och i de rådgivande nämnderna. Tendensen är genomgående och dessutom särskilt påfallande vid jämförelse med förra krigets kommissionsväsende därigenom, att organisationernas män nu i viss utsträckning remplacera de politiker, som då gärna valdes för att representera olika samhällsintressen. Anmärkningsvärt är också, i hur hög grad närings- och arbetsorganisationer nu avstått från sina ledande män till förmån för den statliga centrala krisförvaltningen. Någon föreskrift om hur kommissionerna skola sammansättas finnes dock ej intagen i deras instruktioner; det kan dock observeras att den första instruktionen för den nu avsomnade vednämnden uppställde särskilda regler om att vissa organisationer skulle vara företrädare såväl i nämnden som i de provinsiella vedkontoren men dessa regler ha sedermera strukits.

Här liksom på många andra hithörande områden har Kungl. Maj:t föredragit att få handla fritt utan några snäva regulativ.

Ett direkt erkännande av organisationernas ställning har där-
emot givits i instruktionerna. Där föreskrives nämligen i ungefär
likalydande ordalag, att vederbörande kommission eller nämnd
skall samverka med de enskilda organisationerna inom sitt verk-
samsområde. Någon motsvarighet till denna auktorisation
fanns ej i direktiven för världskrigets kommissioner. Det har
från olika håll omvittnats, att det jämförelsevis friktionsfria
sätt, på vilket kommissionsväsendet trots de efter avspärrningen
oanat stora svårigheterna fungerat, ej blott är att tillskriva de
nuvarande kristidsorganens favör att kunna tillgodogöra sig äldre
erfarenheter utan även och kanske mest bör krediteras förhan-
denvaron av starka organisationer och deras beredvilliga bistånd.
Här skall blott citeras direktör Gustaf Söderlunds uttalande:
»Vad som här särskilt är av intresse att konstatera är emellertid
en annan faktor, som varit av stor betydelse. Det svenska närings-
livet, icke minst industrien, har under de senaste decennierna fått
sin struktur väsentligt förändrad genom tillkomsten och utbyg-
gandet av ett vittgrenat organisationsväsen för lösandet av olika
gemensamma uppgifter. Genom att man anknutit till och ut-
nyttjat dessa producenternas, köpmännens, arbetarnas och konsu-
menternas egna organisationer och genom att krisorganen, sär-
skilt kanske industrikommissionen, till stor del sammansatts av
näringslivets egna män, har den statliga krispolitiken kunnat
genomföras på ett relativt smidigt sätt.» (Från departement och
nämnder, häfte 13: 1940.)

Givetvis förekom det även under världskriget, att det enskilda
organisationsväsendet utnyttjades. Såsom närmare framgår av
Karl Hildebrands redogörelse »De svenska statsmakterna och kris-
tidens folkhushållning» bildades då i samverkan med vederbö-
rande kommissioner en del import- och exportbolag. Liknande
centrala importföretag ha även bildats under denna kris, t. ex.
för införseln av kaffe, tvål, choklad o. s. v., eller bildades så att
säga i förlag vid krisens början; beträffande vissa förnödenheter
hade inköpsorganisationer verkat redan före kriget. Syftet här-
vid har varit uppenbart: att med utnyttjande av en enskild orga-
nisation centralisera utrikeshandeln inom ett visst fack för att
åstadkomma en jämn och rättvis fördelning av åtkomliga varor
eller för avsalu färdiga produkter. Mycket av denna sorts orga-

nisatoriska företagsamhet bör rubriceras som en utväg ur ett tillfälligt tvångsläge och behöver icke vara ett uttryck för en långtidsutveckling. Å andra sidan kan tvångsläget kvardröja och i folkhushållets intresse framtinga en sådan organisering av utrikeshandeln, som man tidigare ansett oförenlig med fritt näringsliv och fri handel. Skulle i framtiden de länder, med vilka Sverige får handelsutbyte, låta sin handel dirigeras av staten, blir den enskilda svenska exportören en svag motpart eller också kan hans privata handelsavtal bli till förfång för näringslivet i övrigt. Uppenbarligen hade handelsminister Domö bågessa dessa risker för ögonen, när han nyligen på Köpmännens garantiförenings stämma rekommenderade fastare sammanslutningar bland de företagare, som handla på utlandet.

I övrigt kan här ej beröras kommissionernas och organisationernas samarbete under krisen. En planhushållning har blivit ofrånkomlig, och denna har till väsentlig del baserats på det enskilda näringslivets sammanslutningar. Det har icke minst gällt att hindra snedbelastning, d. v. s. att så jämnt och rationellt som möjligt utskifta sysselsättningsmöjligheterna, att bekvämt få prisavtal till stånd o. s. v. Staten har som regel själv uppträtt som företagare blott när det gällt tillverkning av ersättningsvaror eller vid särskild riskfylld produktion. Såvitt icke statsutgifter varit implicerade i näringen, har denna ekonomiska krigsmobilisering skett utan riksdagens hörande. Mest prononcerat har organisationstanken under krisen kommit till uttryck i den i fjol höstas antagna priskontrollagen, i vilken t. o. m. befogenhet ges att tvångskartellera en näring. Tvångsorganiserande — en idé nästan direkt hämtad från statskorporativa länder — var eljest en tanke, som skymtade men förliste när lagstiftningen om tredje man föll 1935, och den har väl eljest blott accepterats av statsmakterna i fråga om den nödställda gatstensindustrin, när det gällt dess export eller statsleveranser.

Inom produktionslivet har organisationens idé eljest fått sin mest konsekventa och planmässiga tillämpning inom jordbruket och fisket under 1930-talet: i viss mån gäller detsamma också för skogsbruket under denna kris, sedan skogsägareföreningarna inkopplats i vedgarantisystemet. Hela jordbruksregleringen med dess avgifter och utjämning, import- och exportkoncentration har helt enkelt varit otänkbar utan starka ekonomiska sammanslutningar som verkställande organ under regeringens och jordbruks-

nämndens överinseende. Något organisationstvång har ej behövt tillgripas, men väl ha de stora riksorganisationerna fått en förvaltande uppgift i så måtto, att de befullmäktigats att handha uppborren av mjölk-, slakt- och andra avgifter även från de utanför organisationerna stående. Här ha alltså organisationerna fått den principiellt betydelsefulla ställningen att å samhällets vägnar vara regulatören för både organiserade och oorganiserade. På det sociala området är den betydelsefullaste akten givetvis 1938 års s. k. Saltsjöbadsavtal mellan arbetsmarknadens huvudorganisationer. I avvaktan på denna avtalsmässiga uppgörelse mellan enskilda korporationer avstannade statsmakterna för övrigt arbetet att utfylla luckorna i den lagliga regleringen av arbetsmarknaden.

Det är här icke min avsikt att diskutera det svenska organisationsväsendets begrepp eller att ställa det under näringspolitiska eller ekonomiska aspekt. Man kan dock fastslå, att sammanslutningarna i princip — om än ej alldeles undantagslöst — icke inordnats i något statligt system utan äro enskilda korporationer, vilande på fritt näringsliv och fria avtal samt utan offentlig-rättslig ställning. Det råder skilda meningar om, huruvida organisationerna genom att i viss mån eliminera den fria konkurrensen ur alla samhällssynpunkter äro önskliga. I debatten om korporatism synas dock även de, som uppträda som varnare, icke förutsätta annat än att våra »korporationer» skola få fritt utrymme att fullfölja sitt organisationsarbete. Utan att här fördjupa sig i ämnet bör det inskärpas, att en väsentlig saklig skillnad råder mellan ett korporativt samhälle, där staten via strängt underordnade organisationer reglerar allt, och ett organisationsbundet samhälle, där organisationerna visserligen ha att handla i enlighet med samhällsintresset men där de handha gemensamma angelägenheter på det fria näringslivets grund och utan ansvar för staten. På den senare vägen — eller medelvägen — borde man kunna skapa nödig fasthet åt vårt ekonomiska liv men ändock förebygga ett utvecklingshämmande skråväsendes uppkomst liksom en statlig omnipotens på det ekonomiska området. I valet mellan ett ideologiskt och ett praktiskt eller ett statligt och ett fritt organisationsväsende peka de svenska erfarenheterna avgjort på det senare alternativet.

Huvudsyftet har här varit att blott belysa utvecklingen av vår

hemmagjorda, allt betydelsefullare »korporatism» och därvid dra ett par politiska slutsatser, baserade på förutsättningen att organisationsväsendet oavsett formerna fortlever och utvecklas.

Organisationerna innebära både att en stark opinion och en konkurrerande maktfaktor kan uppträda vid riksdagens sida. Ju starkare organisationerna äro, desto större kunna frestelserna för regeringen bli att — såsom nyligen skett — direkt och bindande göra upp med dem i stora frågor, som formellt tillhöra riksdagens kompetens. Innehavet av regeringsmakten blir därigenom viktigare än förr; endast regeringens ledamöter kunna påverka förhandlingarna, och träffas en tillfredsställande uppgörelse, kan marken glida undan för oppositionen. Ett nytt moment föres därmed in i debatten om parlamentarismen. De, som förfäktat den klassiska parlamentarismens ideal, ha hittills föreburit, att den indirekta effekten för ett parti av oppositionsställningen skulle vara större än den direkta effekten för partiet av ett samregerande. Även om denna sats skulle ha varit riktig för sin tids förhållanden, måste man känna sig oviss, om den kan vara tillämplig för ett styrelsesätt, enligt vilket regeringen alltid måste beakta organisationernas faktiska makt och därför planmässigt eftersträva att hålla fred med dem. Vad återstår det då för underlag och operationsmöjligheter för ett utanför regeringen stående parti, som vill öva något inflytande? Givetvis är detta blott *en* synpunkt av många på regeringsproblemet och givetvis kan ett parti knappast fatta ståndpunkt till regeringsfrågan i förväg eller principiellt utan måste i varje läge förbehålla sig frihet att handla alltefter de då rådande omständigheterna. Men redan nu finns det skäl att påkalla uppmärksamhet för den väsentliga rubbning av förutsättningarna för parlamentarismen, som organisationsväsendets makttillväxt kan medföra.

Den andra slutsatsen berör representationsproblemet. Den karaktärsskillnad, som utmärkte det ursprungliga De-Geerska tvåkammerssystemet, har genom 1907 och 1918 års rösträttsreformer samt efteråt vidtagna författningsändringar i det närmaste fullständigt utplånats. Samtidigt härmed registreras en viss nedgång åtminstone under 1930-talet i riksdagens anseende, delvis säkerligen att tillskriva opinionens ytlighet men även att hänföra till uppkomsten av andra betydelsefulla maktfaktorer, däribland organisationerna. Före kriget märktes i många europeiska länder en strävan att vid uppbyggandet av tvåkammerssystem

komma ifrån vad man skulle kunna kalla reduplikationsidén, d. v. s. en ordning där båda kamrarna om än med vissa formella distinktioner representerade ungefär samma folkakt. Det nya mönstret var närmast Ungerns överhus av år 1920, där bl. a. olika korporationer givits plats. Bristen i vårt nuvarande politiska system är att vissa intressen tack vare sin numerär fått en i förhållande till andra viktiga intressen knappast motiverad mandatstyrka. Riksdagen företräder faktiskt icke längre så allsidigt som önskvärt vore de viktigaste samhällsgrenarna, allra minst efter någon kvalitativ värdering av dem. Denna bristande representativitet återverkar oförmånligt på riksdagens auktoritet. Under striderna kring förstakammarfrågan har det vid flera tillfällen framkastats tanken att uppbygga vårt överhus korporativt och därigenom åstadkomma en ny karaktärsskillnad mellan »husen». Tanken vann föga resonans, måhända beroende på att organisationerna då voro föga utvecklade. Detta skäl har emellertid nu icke längre giltighet, sedan organisationerna skaffat sig ett dominerande utrymme i vårt ekonomiska och sociala liv. Den gamla tanken synes därför värd att prövas på nytt och med det fastare underlag, som nu bjudes. Ingen ansvarskännande torde dock för tillfället vilja provocera en brådstörtad författningsfråga — det finns för en i farozonen liggande nation för ögonblicket ojämförligt viktigare ting än de konstitutionella. Författningsproblemen må bli en cura posterior. Därför tjänar det nu föga att yppa någon mening, om en reformerad första kammare bör helt eller endast delvis inrymma företrädare för organisationerna, om den bör ha samma behörighet och myndighet som andra kamraren o. s. v. Endast det bör fastslås, att yrkesorganisationernas utbredning icke gör behovet av folkvalda representanter överflödigt. Tvärtom har just organisationsväsendets maktillväxt ökat vikten av oavhängiga, av medlare, av representanter för allmänintresset. I balansen mellan yrkesintressets och allmänintressets makter, bäggedera vederbörligen företrädade, ligger den kanske säkraste garantien för en harmonisk samhällsutveckling på bevarad demokratisk grund.