

NILS ELVANDER:

## Demokrati och korporativism

*En av dem som inbjudits att deltaga med en artikel i Svensk Tidskrifts serie om korporativismen är biträdande professorn i statskunskap vid Uppsala universitet Nils Elvander. Han definierar korporativismen dels som en styrelseform, oförenlig med den representativa demokratin, dels som en metod för politiskt beslutsfattande. Det är denna metod han granskar i sin artikel. Till sist kommer han in på de Meidnerska löntagarfonderna, mot vilka han bl a riktar den kritiken, att de kommer att skapa två klasser av medborgare i Sverige.*

Begreppet korporativism – alternativt korporatism, en bekvämare men ej helt språklig synonym – har börjat användas mera allmänt i den senaste tidens politiska debatt. Det utnyttjas nu inte bara av vänsterextremister, som vill diskreditera det socialdemokratiskt styrda blandekonomiska systemet i Sverige genom att dra paralleller med fascismen. Innan yttersta vänstern omkring 1970 började använda termen på detta sätt, hade den varit tabubelagd i mer än två decennier. Men nu borde tiden vara mogen att "befria termen korporatism från dess fascistiska stigmatisering," som Jörgen Westerstahl och Mårten Persson skriver i sin utmärkta bok Demokrati och intresserepresentation – en principdiskussion (1975).

Det har visat sig att man behöver en statsvetenskaplig, sammanfattande term för vissa idéer, som i första hand gäller intresserepresentation i offentliga organ och som utgör en med den representativa demokratin konkurrerande ideologi. Men termen används tyvärr också ofta i den politiska debatten i mera vidsträckta och vaga betydelser, avseende intresseorganisationers inflytande eller makt i största allmänhet. Ett sådant språkbruk skapar bara förvirring och onödiga aggressioner hos berörda parter. Man bör därför använda en snävare och mera formell definition.

Innan jag går in på definitionsfrågan skall jag kort beröra den korporativa ideologins brokiga idéhistoria. Korporativa idéer har ingått och ingår i en mängd olika politiska åskådningar. Man kan urskilja två huvudlinjer. Den ena är konservativ och har sina rötter i medeltidens stånds- och skråsamhälle. I

den fördemokratiska konservativa ideologin under 1800-talet spelade idén om en på yrkesgemenskapen baserad samhällsorganisation en viktig roll som botemedel mot industrialismens sociala och politiska problem. Huvudsyftet var att stärka den nationella gemenskapen och den bestående samhällsordningen genom att ersätta den horisontella klassgrupperingen med en vertikal integration, en gemensam organisation av arbetare och arbetsgivare inom samma yrke. Detta syfte skulle nås genom att staten erkände yrkeskorporationerna och till dem överlät vissa förvaltningsfunktioner samt representationsrätt. Bakom tanken på korporativ intresserepresentation i parlamentet låg i regel syftet att överrepresentera de högre socialgrupperna och göra ett klassbaserat partiväsen överflödigt.

Det går en rak linje från den klassiska konservativa korporativismen till fascismens korporativa idéer och organisationsförsök. Huvudsyftet är detsamma, men en viktig skillnad är att fascismen gjorde korporationerna till osjälvständiga redskap för en totalitär statsmakt, under det att konservatismen såg dem som ett fristående mellanled mellan staten och individerna. Det är framförallt korporationernas underordning under den fascistiska staten som komprometterat begreppet korporativism. Därmed kom den andra, radikala huvudlinjens släktskap med den klassiska korporativismen att undanskymmas.

På den radikala sidan finner vi sådana åskådningar som kristen socialism, syndikalism, engelsk gillesocialism och jugoslavisk kommunism. Gemensamt för dessa riktning-

ar är en strävan till decentralisering och självstyrelse. Men de innefattar också samma föreställning om en grundläggande intresseharmonisk som finns hos den konservativa och den fascistiska korporativismen. Därav följer en benägenhet att föredra förhandlingslösningar och enighet vid beslut framför majoritetsbeslut. Men någon metod att slutgiltigt avgöra intressekonflikter, som inte kunnat lösas genom förhandlingar, kan man inte anvisa. Detta sammanhänger med en avgörande svaghet i alla korporativa representationsmodeller: det finns ingen allmängiltig, rationell norm för att bestämma antalet eller proportionen av representanter för olika intressen. Det är detta drag av godtycke som gör att intresserepresentationen är ett underlägset alternativ till den representativa demokratin enkla och rättvisa grundprincip – en man, en röst.

#### Definitioner

Korporativism skall här i första hand definieras som en *styrelseform*, enligt vilken de beslutsfattande organen på olika nivåer i staten och kommunerna helt eller delvis tillsätts av intresseorganisationer och inte av politiska partier genom val med allmän och lika rösträtt. Denna snäva och formella definition markerar klart att den korporativa styrelseformen är oförenlig med den representativa demokratin.

Härutöver skall ett något vidare korporativismbegrepp användas. Det avser en metod för politiskt beslutsfattande som skiljer sig från den gängse parlamentariska metoden. *Den korporativa metoden* innebär att beslut-

derätten inom ett visst område helt eller största delen överläts till intresseorganisationer, som når överenskommelser genom förhandlingar inbördes eller med företrädare för staten, respektive kommunerna. Detta är kärnan i Gunnar Heckschers begrepp "frikorporatism" som han i boken *Staten och organisationerna* (1946) lanserade som beteckning för denna för 30-talets Sverige så typiska företeelse. Det bör starkt betonas, att den korporativa metoden i och för sig inte är mindre demokratisk än den parlamentariska lagstiftningsmetoden. Man skulle lika väl kunna kalla den "styrelse genom intresseorganisationer". Detta framgår redan av det faktum att de båda metoderna ofta kombineras till en beslutsteknik, som kan kallas "lagstiftning genom förhandling"; organisationerna får genom förhandlingar möjligheter att påverka utformningen av en lagstiftning.

### "Korporativa" vågor

Med utgångspunkt från definitionen av den korporativa beslutsmetoden skall jag skissera ett historiskt perspektiv på förhållandet mellan staten och intresseorganisationerna i Sverige från början av 1930-talet. Ett sådant perspektiv på hela den socialdemokratiska epoken ger en nödvändig bakgrund till analysen av dagens korporativa problematik.

Man brukar säga att de stora folkrörelseorganisationerna – fackföreningsrörelsen och de konsument- och producentkooperativa organisationerna – slutgiltigt växte in i samhället under 30-talet. Detta innebar att de fick ett betydande politiskt inflytande, att de erkändes som förhandlingsparter och att

de i många fall anförtroddes samhällsuppgifter, som annars skulle ha ombesörjts av statliga förvaltningsorgan och reglerats enbart genom lagstiftning. Typexemplet är uppbyggandet av jordbruksregleringen i samarbete med den delvis nyetablerade föreningsrörelsen inom lantbruket. Statliga förvaltningsuppgifter överläts åt lantbrukets organisationer i så stor omfattning, att dessa faktiskt fick ett slags monopolställning i regleringsadministrationen. Ett annat klassiskt exempel på den första "korporativiseringsvågen" under 30-talet är Saltsjöbadsavtalet, som ju främst innebar att arbetsmarknaden och dess organisationer för lång tid fredades från lagstiftningsingrepp.

"Korporativiseringens" andra våg inföll under krigsåren och var delvis en direkt fortsättning av den första vågen. Detta ser man tydligt på jordbrukspolitikens område, där systemet med prisförhandlingar mellan staten och organisationerna, som de facto ställer riksdagen åt sidan, började etableras redan under 40-talet. En liknande utveckling inleddes beträffande statstjänstemännens löneförhandlingar, men här inträffade förhandlingssystemets etablering och riksdagens åsidosättande först under 50-talet och slutgiltigt 1965. Det mest utmärkande för den andra korporativa vågen var emellertid organisationernas inmarsch på bred front i kristidsadministrationen. Nu var det inte bara folkrörelser som anförtroddes statliga förvaltningsuppgifter utan även det privata näringslivets organisationer.

Om man bortser från förhandlingssystemets etablering beträffande jordbrukspriser och statstjänstemännens löner, kan man sä-

ga att efterkrigstiden – fram till slutet av 60-talet – innebar en avmattning av den korporativa trenden. Det blev mindre vanligt att överlåta hela sektorer av offentlig politik till intresseorganisationers förhandlingsöverenskommelser och självförvaltning. Förhandlingar blev snarare ett komplement än ett alternativ till lagstiftning. Näringslivsorganisationernas starka position i administrationen gick helt förlorad i och med kristidsförvaltningens avveckling. Den statliga jordbruksadministrationen förstärktes efterhand därhän, att lantbruksorganisationerna förlorade det mesta av sin tidigare "monopolställning" i förvaltningen. På detta som på många andra områden föreföll staten vara mindre direkt beroende av organisationernas medverkan än tidigare. Den parlamentariska metoden var förhärskande under den Erlanderska epoken. Samtidigt blev umgänget mellan staten och organisationerna alltmera informellt, vilket gav vissa organisationer – främst LO och TCO – goda möjligheter att stärka sitt politiska inflytande.

#### **Nuläget: den tredje vägen**

Omkring 1970 inleds en ny epok, som kan kallas "korporativiseringens" tredje väg. Den kännetecknas bl a av att förhandlingsöverenskommelser – med eller utan medverkan av statliga förvaltningsmyndigheter – återigen blir ett vanligt alternativ till ren lagstiftning. Ett typiskt exempel är hyresförhandlingarna mellan hyresgäströrelsen och fastighetsägarna i samband med hyresregleringens avveckling.

Andra exempel kan hämtas från hälso- och sjukvårdspolitikens område: socialstyrelsen, landstingsförbundet och personalorganisationerna är huvudaktörer på en arena, där partierna ej är med. Sedan de grundläggande riksdagsbesluten om sjukförsäkring och ändrat huvudmannaskap tagits på 50- och 60-talen, är hela detta stora, kostnadskrävande och problemfyllda område av den offentliga verksamheten praktiskt taget helt undandraget partiernas och väljarnas inflytande. Bilden kan snart komma att ändras – sjukvårdspolitisk programskrivning den senaste tiden tyder på att några av partierna rustar sig till strid. Men än så länge är hälso- och sjukvården föremål för en typ av beslutsfattande, som skulle kunna kallas en byråkratisk-korporativ reglering.

Intresseorganisationernas inmarsch i sk lekmannastyrelser i gamla och nya ämbetsverk ses ofta som ett annat typiskt tecken på dagens korporativa tendenser. Mot detta synsätt vill jag göra två reservationer. För det första är företeelsen ingalunda så ny som det ibland påstås; den har sin upprinnelse redan under mellankrigstiden. Men det är å andra sidan uppenbart, att systemet med lekmannastyrelser expanderat särskilt hastigt från och med 60-talet och att detta inneburit starkt ökade möjligheter till inflytande för berörda organisationer. För det andra är det tveksamt om man bör räkna organisationsföreträdares ledamotskap av verksstyrelser som en form av korporativ intresserepresentation. Det är snarare fråga om en representation av generella intressen än av begränsade gruppintressen, vilket framgår av att det alltid är huvudorganisationerna

som företräds. Ett annat tecken är att det inte brukar anges i klartext i riksdagsbeslut och tillämpningsföreskrifter vilka organisationer som skall utse representanter.

### Löntagarfronten

Det mest karakteristiska draget i 70-talets "neokorporativism" är naturligtvis de stora löntagarorganisationernas enorma maktökning och de därmed sammanhängande tendenserna till ökad intresserepresentation och nya varianter av den korporativa beslutsmodellen. Det är alltså fråga om korporativism enligt båda definitionerna.

Bakgrunden till de nya tendenserna på den fackliga sidan är välkänd: LO och TCO "fann varandra" omkring 1970 i en ny, mera radikal syn på arbetsplatsdemokratin, och detta blev början till ett alltmera intimt samspel mellan de båda organisationerna och en likartad syn på löntagarfrågor som arbetsmiljö, arbetstid, anställningstrygghet och arbetsrätt. Uppkomsten av denna "löntagarfront" underlättades av partiernas tävlan om löntagargruppernas röster och särskilt av socialdemokratin satsning på arbetslivets demokratisering och humanisering som 70-talets stora reformuppgift.

Det ökade inslaget av intresserepresentation gäller främst styrelserepresentation för de anställda i statlig och kommunal förvaltning. Efter påtryckningar från fackligt håll, främst TCO, igångsattes en försöksverksamhet i början av 70-talet utan att det hade förts någon principdiskussion om avvägning och gränsdragning mellan den politiska demokratin och arbetsplatsdemokratin inom den

offentliga sektorn. Det vittnar om aningslös undfallenhet för den mäktiga löntagarfrontens krav att det skulle dröja flera år innan denna demokratiproblematik togs upp till seriös debatt i större skala; på den socialdemokratiska sidan var statsvetaren och kommunalmannen Agne Gustafsson länge en ropandes röst i öknen.

Nu är det emellertid fastslaget – i riksdagsbeslut 1974 – att personalföreträdare i statliga myndigheters styrelser ej har rätt att delta i besluten i ärenden som gäller "myndighets verksamhet". På det kommunala området avser försöksverksamheten med personalrepresentation i styrelser och nämnder endast närvaro- och yttranderätt men ej rätt att delta i besluten och framställa yrkanden. Trots dessa begränsningar i korporativismen kvarstår dock många problem, tex risken att den partipolitiska balansen i en kommunal styrelse indirekt rubbas genom personalrepresentanters närvaro. Det kan inte förnekas, att även en begränsad styrelserepresentation innebär att en mycket liten medborgargrupp får ett extra inflytande på det offentliga organets verksamhet utöver det inflytande som den representativa demokratin ger alla medborgare; man kan med all rätt tala om dubbel eller rättare sagt mångdubbel rösträtt.

Risken för kollision mellan politisk demokrati och arbetsplatsdemokrati på den offentliga sektorn har även aktualiserats i samband med arbetsrättsreformens genomförande. Alla inser att det är lättare att avskaffa "§ 32" inom det privata näringslivet än att genomföra motsvarande förändring inom statlig och kommunal förvaltning. Den poli-

tiska demokratins primat erkänns allmänt. Men det har rätt delade meningar om sättet att göra undantag från avtalsregleringen för sådana ledningsfunktioner som gäller "myndighetsverksamhet", dvs dess roll som "målutfyllare" och verkställare av en demokratiskt förankrad politisk vilja. Arbetsrättskommittén tänkte sig att avtalsförbud skulle råda för ärenden, som faller inom området för myndigheternas måluppfyllande verksamhet, och att tvister om förhandlingsrätens omfattning skulle avgöras av arbetsdomstolen. I propositionen framläggs emellertid en annan lösning, som är baserad på ett i mars 1976 ingånget huvudavtal mellan parterna på den offentliga sektorn. Alla frågor blir i princip avtalbara, men parterna skall kunna hänskjuta till en särskild nämnd sådana tvistefrågor som gäller problemet om en avtalsreglering kan anses kränka den politiska demokratin. Nämnden består av sex partsrepresentanter, tre från vardera sidan, och sju riksdagsledamöter.

Varken arbetsrättskommitténs eller propositionens lösning ter sig helt tillfredsställande ur den politiska demokratins synpunkt. I båda fallen finns en inbyggd risk att räckvidden av den representativa demokratin görs till en förhandlingsfråga; parterna förhandlar fram en gränsdragning för att slippa dra frågan inför arbetsdomstol eller nämnd. Nämndalternativet är det mest tilltalande, eftersom det lämnar avgörandet åt en majoritet av politiker och möjliggör en snabbare handläggning än vägen över arbetsdomstolen. Men det hade varit bättre att låta tolkningsföreträdere rörande den politiska demokratins gränser tillkomma myndig-

heterna och i sista hand regeringen.

Arbetsrättsreformen – liksom flera andra reformer inom arbetslivet – har tillkommit genom en kombination av lagstiftning och förhandlingar, som skiljer sig från tidigare varianter av den korporativa beslutsmetoden. Det nya är att man genom lagstiftning fastslår den eftersträlvade maktförskjutningen till löntagarnas förmån, varefter det överlämnas till parterna på arbetsmarknaden att genom förhandlingar ge reformen ett reellt innehåll. Medan man tidigare gav berörda organisationer – främst inom näringslivet – möjlighet att påverka detaljutföringen av en lagstiftning för att därigenom vinna deras lojala medverkan vid lagens tillämpning, ger man numera löntagarorganisationerna ett övertag redan i lagen, ett övertag som sedan kan fullföljas vid förhandlingar i samband med reformens genomförande. Från "lagstiftning genom förhandling" till "förhandlingsseger genom lagstiftning" – så skulle man kunna sammanfatta denna förändring av beslutsteknik och maktrelationer.

### Löntagarfonderna

Rudolf Meidners och LO-ledningens förslag om löntagarfonder kan sägas innebära en fulländning av 70-talets utveckling mot ökad löntagarmakt. När systemet är fullt genomfört har makten över alla större och medelstora företag inom den privata sektorn överförs till fackföreningarna – helt i linje med den gillesocialistiska varianten av korporativ ideologi. Enligt den senaste, av LO-styrelsen sanktionerade versionen av förslaget skall

fondsystemet förena centraliserad förmögenhetsdisposition med decentraliserad rösträtt för fondens aktier. På detta sätt får dels de lokala fackföreningarna, dels de av fackförbunden styrda branschfonderna rösträtt och styrelserepresentation i företagen, medan förvaltningen av aktieutdelningar och fördelningen av pengar ombesörjs av en sk central utjämningsfond. Till en början skall fondernas avkastning främst användas till stöd för arbetsplatsdemokratins utveckling, tex genom satsning på förbättring av arbetsmiljön, utbildning av styrelserepresentanter och forskning kring arbetslivsproblem. Men på längre sikt tänkes fonderna gå in på övergripande frågor som näringspolitik och industrilokalisering.

Meidner diskuterar tyvärr inte fondsystemets förenlighet med den politiska demokratin. Förslagsställarna tar tydligen för givet att överflyttningen av ägarmakten från en liten grupp av privatpersoner och privatägda stiftelser till de stora löntagarkollektiven innebär en så långtgående demokratisering av landets näringsliv, att det därmed automatiskt skapas harmoni mellan ekonomisk och politisk demokrati. Men så är det naturligtvis inte. Även om fondsystemets införande betyder ett väldigt steg från oligarki till ökad demokrati i näringslivet, är det alltså fråga om ett slags korporativt system i den meningen, att vissa grupper har större ägarmakt än andra, låt vara att de maktägande grupperna är mycket större än förut. Själva spridningen av det kollektiva ägandet till de stora löntagargrupperna kan tänkas göra klyftan mellan dem som har och dem som inte har del i ägarmakten mera kännbar än

förut. Pensionärer, hemmafruar och egenföretagare kan ha anledning att känna sig som andra klassens medborgare i "den ekonomiska demokratin Sverige", medan löntagarna framstår som en härskande klass med dubbel rösträtt. Det Meidnerska förslaget är inte särskilt väl ägnat att förverkliga det socialdemokratiska partiprogrammets mål att "så omdana samhället, att bestämmanderätten över produktionen och dess fördelning läggs i *hela* folkets händer".

Fondsystemet kan emellertid på ett enkelt sätt bringas att bättre harmoniera med den politiska demokratin. Det kan ske genom att styrelserna i såväl den centrala fonden som branschfonderna får en majoritet av regeringsutnämnda samhällsrepresentanter. Därmed markeras att fondkapitalet är hela folkets egendom. Det blir också lättare att anpassa fondstyrelsernas eventuella näringspolitiska ambitioner till regeringens ekonomiska planeringspolitik. Så som LO-förslaget nu är konstruerat, ger det inga garantier för att fonderna kommer att föra samma politik som regeringen, varför tanken att fonderna på längre sikt skall engagera sig i närings- och lokaliseringspolitik framstår som i princip lika "odemokratisk" som det nuvarande oligarkisystemets maktutövning. Det kan rentav tänkas att fackföreningsdominerade fondstyrelser blir mera svårstyrda än de nuvarande storkapitalistiska makthavarna, som ju ofta visat en märklig följsamhet gentemot den socialdemokratiska näringspolitikens selektiva styrningsåtgärder.

Som teknik för socialisering av det privatägda storkapitalet är Meidners förslag genialt i sin enkelhet och smidighet. Det ger en

plan för en långsam revolution, genomförd steg för steg med reformistiska medel. Inga våldsamma ekonomiska och politiska kriser, som kan äventyra den politiska demokratin, behöver befaras. Men det gäller att ge systemet en sådan utformning, att demokratin segrar över korporativismen. Det bör hellre

vara Ernst Wigforss' vision från 50-talet av "samhällsföretag utan ägare" som skall förverkligas i fondsystemet än den engelska gillesocialismens korporativa idéer om fackföreningsägda företag, som Wigforss presenterade för svensk publik i början av 20-talet.