Urban Herlitz

Nattväktaren, städgumman och storebror

Kring den offentliga sektorns tillväxt

Ekonomisk-historiska institutionen
Göteborgs universitet

Rapport 3-4

Urban Herlitz

Nattväktaren, städgumman och storebror

Kring den offentliga sektorns tillväxt

Göteborg 1986

Innehåll:

I. Teorier kring den offentliga sektorns expansion

Få företeelser har under senare år tilldragit sig sådan politisk debatt som den s. k. offentliga sektorn. Är den ett fundament på vilken den svenska välfärden vilar, en kräftsvulst som underminerar välfärden eller är den den städgumma som bara sopar undan där industrikapitalet smutsat ner? I mycket liten utsträckning är denna skrift tänkt som ett bidrag i en sådan diskussion. De frågor som dominerar framställningen är istället var kommer den offentliga sektorn ifrån och hur kommer det sig att den vuxit?

Litteraturen om den offentliga sektorns expansion och dess orsaker har blivit mycket rikhaltig under senare år. Det följer av att ämnet engagerat forskare inom snart sagt alla samhällsvetenskapliga fält i en tid när den offentliga sektorn kommit att bli starkt omdiskuterad.[1] I det här sammanhanget har vi inga ambitioner att ge någon översikt av den debatten. Istället begränsas perspektivet till nationalekonomiska och ekonomiskhistoriska försök att förklara hur det kommer sig att i en tid när industrialism och marknadsekonomi breder ut sig det tycks finnas ett växande utrymme för en offentlig sektor.

1. Ekonomisk idétradition

Den ekonomiska teoribildningen kring offentlig sektors expansion som finns är jämförelsevis vildvuxen. Redan i det sena 1800-talets Preussen formulerade den tyske ekonomen Adolph Wagner sin "lag om de växande statsutgifterna". Denna tillväxt var en effekt av folkhushållets och kulturens utveckling och det tryck på ökade sociala insatser som följde av denna. Wagners idéer var mer visionära än förankrade i empiriska eller konsistenta teoretiska överväganden. Han kom åter att aktualiseras under 1960-talet då Peacock/Wiseman genomförde en undersökning av de offentliga utgifternas utveckling i England under 1900-talet.

I sin moderna variant har "Wagners lag" kommit att stå för den empiriska hypotesen att de offentliga utgifterna stiger snabbare än den nationella per capita-inkomsten. Som sådan har den inspirerat till en rad empiriska undersökningar. Resultaten av dessa har i vissa fall lett till modifierade hypoteser

[1] För en utförlig översikt se J. Kohl, *Staatsausgaben in Westeuropa*, kap 1-4.

men man kan inte tala om några entydiga slutsatser. Visserligen finner man ofta samband mellan ekonomisk utvecklingsnivå och offentlig utgiftsstorlek men undantag är vanliga och för u-länder tycks hypotesen inte alls bekräftad.[2]

Peacock/Wisemans förklaring till den offentliga utgiftsexpansionen är trots allt en annan. Deras utgångspunkt är att de offentliga utgifterna styrs av de offentliga inkomsterna. Inkomstutvecklingen är en följd av skattesystemet. Vidare antar de att det hos många medborgare finns högst olikmässig värdering av vad de önskar för omfattning på offentliga tjänster och vad de önskar betala i skatt. Det finns således alltid en press att öka de offentliga utgifterna samtidigt som det finns ett motstånd mot ökade skatter. Under "normala" samhällsekonomiska villkor kommer därför motståndet mot stigande skatter att hålla igen de offentliga utgifterna. Men i samband med exceptionella samhällsförhållanden som krig eller allvarliga kriser ökas skatteintäkterna och i samband därmed också medborgarnas föreställning om möjlig skattenivå. Härigenom kommer de offentliga utgifterna att stiga trappstegsvis där stegringarna sammanhänger med krig eller kriser.[3] Också hos Peacock/Wiseman finns det således en tanke om en benägenhet till stegrade offentliga utgifter.

Ett problem för dessa teorier om den offentliga sektorns expansion är att de inte förklarar varför efterfrågan på offentliga utgifter bör tendentiellt öka. Varför borde kvoten mellan offentlig utgiftsökning och BNP-tillväxt (den offentliga utgiftselasticiteten) vara större än 1? Det finns i den ekonomiska litteraturen ett antal svar på den frågan.

2. *Från industriellt till post-industriellt samhälle?*

Ett vanligt antagande bakom teorier om "tjänstesektorns" expansion är det som ibland kallas Engel's lag. Det är föreställningen om att våra behov följer ett visst hierarkiskt mönster: först kräver vi mat, värme och fysisk trygghet — när väl dessa behov är tillgodosedda är våra behov mer abstrakta och intellektuella. Det demonstrerades redan under 1800-talet — av bl.a. Engel och Giffen — att hushåll på olika inkomstnivåer fördelade sina utgifter olika. De fattigaste hushållen spenderade nästan allt på mat, de med något högre inkomst spenderade en lite mindre andel på mat och en större på mer varaktiga varor men knappast något på tjänster. De rika använde däremot nästan hela sina

---

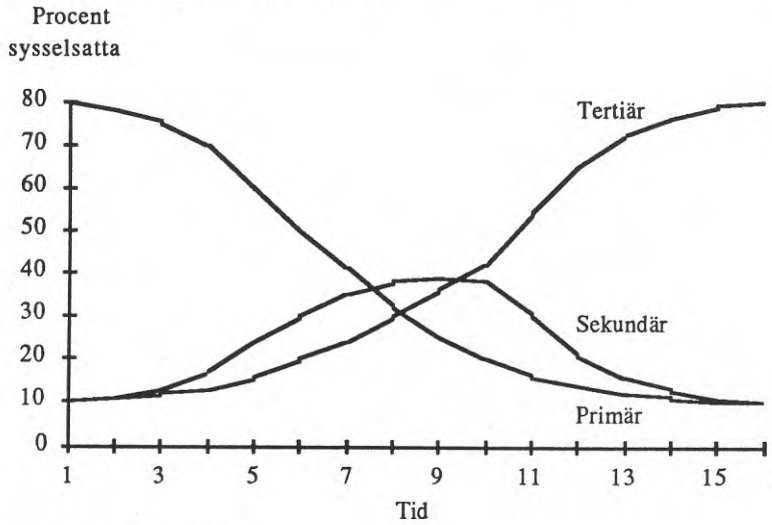
[2] För en översikt se framför allt A. Kruse/E. Wadensjö, *Den offentliga sektorn och sysselsättningen*, s. 9-22. Jmf. även R. Meidner, *Den offentliga sektorns expansion*, s. 12-17.

[3] A.T. Peacock/J. Wiseman, *The growth of public expenditure in the United Kingdom.*

inkomsttillskott för köp av tjänster och mycket liten andel av det på mat eller "varaktiga" varor.

Föreställningen om en sådan behovshierarki är mycket vanlig i litteraturen om konsumtion och den utgör en hörnsten i teorin om de kapitalistiska ekonomiernas långsiktiga övergång mellan utvecklingsstadierna agrarsamhälle-industrisamhälle-postindustriellt samhälle. Det är en föreställning som tycks passa bra för att beskriva konsumtionsutvecklingen. Men för vårt syfte tycks den lida av tre allvarligare begränsningar. För det första ger den ingen förklaring till varför denna förskjutning av behoven finns. För det andra ger den ingen anledning till varför tjänsteproduktion måste bedrivas i offentlig regi. För det tredje diskuterar vi förändringar över tid. Och då är det inte säkert att behovsfunktioner tillgodoses på samma sätt. För att avnjuta en Chopin-etyd var det måhända en gång nödvändigt att förbruka tjänsten av en pianist. Men nuförtiden kan den också åhöras på grammofon. Den funktion som i en tid fylls av en tjänsteproducent kan i en annan fyllas genom konsumtion av varor.[4] Hypotesen om en hierarkisk behovsstruktur är således om än empiriskt väldokumenterad en något otillfredsställande utgångspunkt.

Diagram 1. Fourastiés hypotes om sysselsättningens fördelning mellan produktionssektorer.



Efter Meidner, a.a., s. 11

[4] Se J. Gershuny, *Social innovation and the division of labour*, s. 14-15.

Om "Engel's lag" är den ena hörnstenen i idén om utvecklingstriaden agrar - samhälle-industrisamhälle-postindustriellt samhälle så är produktivitetsgapstesen den andra. Sin första formulering tycks den fått av den franska statistikern J. Fourastié. Han observerade systematiska skillnader i produktivitetsutveckling mellan vad han kallade primär, sekundär och tertiär sektor. Den sekundära (industrisektorn) hade hög produktivitetstillväxt, den primära (jordbruket) långsammare och den tertiära (tjänstesektorn) i stort sett ingen alls.

När man då som Fourastié också tror på "Engel's lag", dvs att efterfrågan succesivt kommer att förskjutas först till industriprodukter och sedan i allt högre grad mot tjänster kommer sysselsättningen på lång sikt att utveckla sig enligt diagram 1.

Varför skulle då produktivitetsutvecklingen i tjänstesektorn vara långsammare än i varu- och jordbrukssektorn? De skäl som i litteraturen vanligen anges är att tjänsteproduktion per definition är arbetsintensiv samt att tjänstekonsumtion karaktäriseras av att tjänsten konsumeras medan den produceras. Det skulle därför också vara svårt att rationalisera tjänsteproduktion. Bestickande exempel för en sådan ståndpunkt är inte svåra att hitta: en musiker kan knappast öka sin "musikproduktion" genom att spela fortare — det krävs mer arbetstid. Inte heller patrullerar en polis bättre genom att springa på gatorna.[5]

3. Produktion och produktivitet

Ett par saker måste observeras. Produktivitet och produktionsvolym är inte några självklara begrepp ens när det gäller jordbruks- och varuproduktion. I synnerhet inte när vi studerar dem över tiden. Vi jämför summan av alla varor som producerats under ett år med summan av alla varor som producerats under ett annat. Men om några varor har en mindre producerad mängd det senare året medan andra framställts i större omfattning. Hur ska vi då avgöra vilken total - produkt som är störst? Ett sätt som ekonomer rekommenderat är att se vilken "varukorg"[6] konsumenterna hade föredragit. En förutsättning är då att konsumenternas värderingar av varornas nytta (preferenser) inte ändras mellan tidpunkterna. En annan att konsumenterna är väl informerade om korgarnas innehåll och en tredje att vi har en fungerande marknadsprissättning. Det är

[5] Se diskussionen hos A. Kruse/E. Wadensjö, a.a. resp. A. Forsman, *En teori om staten och de offentliga utgifterna*, s. 45-48.

[6] Varje varukorg består av alla varor som ingår i totalprodukten. Propotionerna mäts genom varje varas andel av totalprodukten vid varje mättillfälle, värderad i löpande priser, dvs. de priser som gäller vid mättillfället.

långt ifrån självklart att förutsättningarna alltid är uppfyllda — och kanske i synnerhet tvivelaktigt när tidsavståndet mellan mätpunkterna är stort.[7]

Men om produktions-begreppet kan vara problematiskt för varutillverkning är det antagligen fler som skulle invända mot att använda ett analogt sätt att mäta "tjänstevolymer". Det legitima i påståendet att en marknadsförd tjänst är "större" än en annan därför att den betingar ett högre pris ifrågasätts nog av många.

Från en speciell produktionssynpunkt blir påståendet rimligt. Av två tjänste - producenter blir den mest produktiv som inbringar den största förtjänsten under ett givet tidsintervall. Han/hon är så att säga mest räntabel och kan i denna mening sägas skapa det största "förädlingsvärdet". Men ska produktivitet stå för något mer än räntabilitet och produktion för något mer än dess intäkt är synvinkeln otillräcklig. I någon mening brukar produkter i nationalekonomin associera till nyttigheter — nyttiga eller onyttiga så åtminstone önskade av konsumenten. Att då uppfatta marknadens högre värdering av en tjänst än en annan som tillräcklig indikator på att den representerar en större nytta kräver stark tilltro till marknadens effektivitet. Det torde därför ofta vara rimligare att upprätthålla en distinktion mellan tjänstens nytto-effekt och dess förädlingsvärde.

Förvisso finns det andra sätt att mäta tjänstevolymer.[8] Men det alternativ som i första stund förefaller rimligast — att söka fysiska indikatorer på produktionen — sägs ofta falla på svårigheten att finna relevanta indikatorer. Är det då bara en empirisk svårighet? För en tid sedan gjordes en jämförande studie av produktiviteten i folktandvård och privattandvård.[9] Ett resultat var att tandläkarna i folktandvården i genomsnitt färdigbehandlade något fler patienter per timme än privattandläkarna. Det skulle kunna vara ett fysiskt prestationsmått som således antydde att tandläkarna i folktandvården hade en något högre "arbetsproduktivitet" än privattandläkarna. Men samtidigt kunde det påvisas att privattandläkarnas "produktionsvärde" var större än kollegernas i folktandvården. Eftersom prislistan för tjänster i folktandvård och privattandvård ska vara densamma är det inte fråga om någon enkel prisskillnad. Privattandläkarna hade helt enkelt en högre frekvens av dyrare åtgärder. Anledningen till det var i sin tur antagligen att patienterna i allmänhet var äldre hos privattandläkarna och krävde mer omfattande ingrepp.[10] På grundval av de använda produktivitetsmåtten vore det naturligtvis absurt att argumentera för

---

[7] Se t ex F. Hirsch, *Tillväxtens sociala gränser*, Sthlm 1978.

[8] För en diskussion av olika mått se J. Gershuny/I. Miles, *The new service economy*, London 1983, s. 33-40

[9] *Produktivitet i privat och offentlig tandvård*, Ds Fi 1983:27.

[10] Det här anförda exemplet har mycket lite med utredningens huvudresultat att göra. Den visade att kostnaderna var högre i folktandvård än i privattandvård dels beroende på skillnader i kapitalkostnader dels på skillnader i övriga personalkostnader. Orsakerna till dessa kostnadsskillnader undersöktes tyvärr inte närmare.

att den ena eller andra kategorin var nyttigare än den andra. Men så som en marknadsekonomi fungerar måste produktionsvärdeskriteriet vara det mest rimliga produktivitetsmåttet om vi vill förstå hur marknaden styr resursanvändningen. Ett företag som kunde välja mellan folktandvårdens tandläkares och privattandläkarnas produktivitet skulle tveklöst välja privattandläkarnas helt enkelt därför att den skapar en förmånligare relation mellan intäkter och kostnader. Den fysiska produktiviteten — mätt med vilka indikatorer det vara månde — är inte intressant ur denna synvinkel annat än i den mån den är relaterad till den värdemässiga produktiviteten.

Måhända kan det vara ett viktigt skäl till varför producent (eller arbetsgivare åt producenten) och konsument ofta kan värdera tjänsteproduktion olika. Eftersom tidsåtgången i viss tjänsteproduktion är svår att reducera kan det från producentsynpunkt vara angeläget att göra tjänsterna mer exklusiva (avgörande är att de blir dyrare i förhållande till kostnader) som enda väg till produktivitetsstegring. Inte alltid behöver konsumenten uppskatta denna ökade tjänsteproduktion men kan ändå av olika skäl vara förhindrad att välja bort den. (Tänk bara en tandläkare som reducerar sin spilltid genom att — som förebyggande vård — regelmässigt demonstrera riktig tandvård och utrustning för patienterna.)

Det är därför värt att observera att produktivitetsgapshypotesen inte ställer några precisa krav på mätbarheten av tjänsteproduktionen. Kärnpunkten är istället att när industriproduktiviteten stiger och i samband därmed produktion och löner så kommer också lönerna för tjänsteutövare att stiga, dvs. om vi fortfarande efterfrågar en tjänsteutövare kommer vi att få acceptera att hans real - lön stiger. Följande exempel kan illustrera tankegången:

Anta ett samhälle där halva befolkningen producerar bilar och den andra halvan spelar i symfoniorkester. Produktionen består av 100 bilar och 100 konserter vid tidpunkt 1. De fördelas så att de som framställer bilar själva för - brukar hälften av bilarna och betalar den andra hälften till symfonikerna i utbyte mot konserterna. Vid en senare tidpunkt (2) har produktionen av bilar ökat till 200 p. g. a. produktivitetsstegring. Sannolikt har antalet konserter inte ökat. Men om lönestegringen är likartad i de bägge sektorerna kan vi anta att de 200 bilarna nu fördelas så att bilarbetarna behåller 100 och betalar 100 till symfonikerna. Vi ser då att konsertpriset i termer av bilar har stigit från 1/2 till 1 bil mellan våra tidpunkter. Ser vi konserten som en tjänst har den således blivit dubbelt så dyr i förhållande till bilen som är vår industrivara. Orsaken har inget med tjänstesektorns produktivitet att göra. Konsertbesökarna kan möjligen finna ett särskilt nöje i att diskutera huruvida årets konsert var bättre än fjolårets. Men den verksamma mekanismen är produktivitetsstegringen i biltillverkningen. Villkoren för att mekanismen ska vara verksam är framför allt att löneutvecklingen i tjänstesektorn inte släpar alltför mycket efter samt att efterfrågan på tjänster inte minskar när priset stiger.

4 Rationalisering av tjänsteproduktion?

Produktivitetsgapshypotesen framstår därför som en potentiellt viktig förklaring till tjänstesektorns andelsväxt. Men den vilar på att efterfrågan inte sviktar när kostnaderna stiger. De klassiska exemplen på hög inkomstelasticitet på tjänster hänför sig i första hand till tvärsnittsdata, dvs till en given tidpunkt.[11] De dokumenterar alltså att höginkomsttagare är mer benägna att konsumera tjänster än låginkomsttagare. Men när inkomsterna stiger är det inte lika självklart att den totala efterfrågan på tjänster stiger över tiden. Om det är så att prisutvecklingen för tjänster är oförmånlig i förhållande till varor borde det ha en dämpande effekt på efterfrågan. Men det är också så att villkoren för konsumtion av olika varor och tjänster förändras över tiden.

Nu kan det argumenteras för att konsumtion egentligen inte bara är en aktivitet som förbrukar varor och tjänster utan snarare en aktivitet "där varor, enstaka eller kombinerade, utgör insatsen och en samling egenskaper utgör avkastningen".[12] Egenskaperna hos varor och tjänster betingas i hög grad av hur och i vilken kombination med andra varor de konsumeras.

Från den här utgångspunkten har J Gershuny och I Miles byggt upp en teori om s. k. "sociala innovationer". Deras utgångspunkt är att konsumenterna väljer inte i första hand mellan att konsumera varor eller tjänster utan konsumerar för att tillgodose vissa "servicefunktioner" (eller vi skulle kanske på svenska säga behovsfunktioner). Dessa funktioner kan tillgodoses på olika sätt. Speciellt skiljer de då mellan traditionella former för tillgodoseende och innovativa. De traditionella formerna karaktäriseras av att vara arbetsintensiva, ofta krävs tjänsteproducentens direkta närvaro när tjänsten förbrukas, kapitalkostnaderna är låga och kapitalvarorna har lång livslängd. Det betyder att de fasta kostnaderna är låga medan marginalkostnaderna — som väsentligen består av löner — är förhållandevis höga. Exempel på dylika traditionella former för tillgodoseende finner vi oftast i det vi kallar de tjänsteproducerande sektorerna: hos barberaren, tandläkaren, hembageriet mm. De innovativa formerna karaktäriseras av en annan kostnadsstruktur. Kapitalkostnaderna är större och arbetskostnaderna lägre.[13] Den ändrade kostnadsstrukturen uppnås genom att arbetet mekaniseras och att tjänsteutövarnas kunskaper och färdigheter förkroppsligas i varor. En viktig skillnad mellan traditionella och innovativa former för tillgodoseende är konsumentens roll. I den förra formen köper och förbrukar helt enkelt konsumenten den slutliga tjänsten. Men i den innovativa formen

---

11 Se J. Gershuny, *Social innovation and division of labour* och J Gershuny/I Miles, *The new service economy*.

12 Efter K Lancaster, A new approach to consumer theory, Journal of political economy, 1966, s. 132-157, citerad efter F. Hirsch, a.a., s. 101.

13 I samband därmed är också marginalkostnaderna jämförelsevis lägre och de fasta kostnaderna högre.

tillgodoses behoven genom att användaren själv får arbeta med en köpt vara. I det förra fallet köper man tjänsten av en diskare och i det andra fallet köper man en diskmaskin som konsumenten själv plockar i och ur samt sätter igång.

Efterkrigstiden har enligt Gershuny kännetecknats av en övergång från traditionella till innovativa former. Den verksamma orsaken är produktivitets - eftersläpningen i tjänstesektorn vilken tenderar att hela tiden göra tjänster allt dyrare i förhållande till varor. Men övergången till de innovativa formerna för tillgodoseende är inte en enkel reflex av prisutvecklingen. Övergången i sig är en social innovation och innesluter infrastrukturella förändringar och teknisk utveckling av nya varor.[14] Diskmaskinen som allmän företeelse förutsätter för att slå igenom dels en "bra produkt" (energisnål, god diskeffekt, rimlig bullernivå) men också utbyggd infrastruktur i form av elektricitet, vatten och avlopp.

Sociala innovationer har enligt Gershuny/Miles präglat stora delar av transportnäringen, handeln mm. Det har varit en förutsättning för den växande efterkrigskonsumtionen att icke-reducerbar arbetstid har kommit att ersättas av varor och egenarbete. I den vanliga meningen håller "Engel's lag". När inkomstnivån stiger tenderar konsumtionsefterfrågan att förskjutas från mer basala till mer exklusiva krav. Men tjänsterna straffar ut sig själva från marknaden genom att bli för dyra. På så vis ersätter vi köpta tjänster med varor men också med vårt egenarbete. Tjänsteproducenterna omvandlas från producenter av slutprodukter till producenter av "insatsvaror".

Även om det är så att produktivitetgapshypotesen — särskilt i kombination med "Engel's lag" — kan bli en förklaring till tjänstesektorns expansion visar Gershuny/Miles således också att samma mekanismer kan leda till tjänsteproduktionens tillbakagång.

Inte heller ger produktivitetgaps-hypotesen några skäl till varför tjänsteproduktionen skulle tendera att organiseras av offentliga myndigheter. Bland nationalekonomer har det under 70-talet blivit allt vanligare att söka politiska förklaringar till den offentliga sektorns expansion. Det har gällt att de i förvalt - ningen verksamma har ett maximeringsbeteende som går ut på att maximera budgettilldelningen eller att välorganiserade politiska minoriteter som har intresse i ökade offentliga utgifter har relativt lätt att i ett demokratiskt system få igenom sina krav. I en ekonomi med omfattande offentlig sektor kommer de offentliganställda att utgöra en betydande påtryckargrupp med i regel goda politiska resurser.[15] Bland nationalekonomer har dessa teorier ofta vuxit fram beroende på otillfredsställelse med den klassiska ekonomiska teorin om offentlig kontra privat sektor. Så låt oss se på vad den säger.

---

14 J. Gershuny, *Social innovation and division of labour*, kap 5.

15 Se A. Kruse/E. Wadensjö, a.a., s. 32-35 samt L. Anell,*Ekonomiska kriser i teori och praktik —funderingar kring en möjlig stabiliseringspolitik*, s. 21-31.

5. *Nationalekonomisk välfärdsteori*

Startpunkten för diskussion om offentlig produktion i den ekonomiska teorin handlar om det som kallas "kollektiva varor".[16] I efterkrigslitteraturen definieras en offentlig vara genom att en individs konsumtion av en sådan vara inte reducerar andra individers konsumtion av varan[17]. Eftersom det inte är möjligt att utestänga andra individer från användning av varan kommer varan inte att kunna produceras för marknaden. Med ett annat sätt att uttrycka saken är kollektiva varor sådana som inte kan delas upp på individerna så att de blir säljbara. Samuelson föreställde sig nog att hans karaktäristik skulle passa på merparten av det som producerades av offentliga myndigheter. Den efterföljande diskussionen och i senare texter framstår kollektiva varor antingen som något som knappast finns "i renodlad form" i sinnevärlden eller möjligen kunde vara försvar samt "lag och ordning".[18]

För mig framstår den förra tolkningen som rimligast. De exempel som angetts — försvar och rättsväsen — är möjligen kollektiva till sin karaktär. Men vilken mening kan man ge åt begreppet "konsumtion" av försvar eller rättsväsende? Kan man inte i precis samma mening påstå att individerna konsumerar den kollektiva nyttan av hög bildningsnivå eller hälsotillstånd? Den omedelbara invändning vi möter är att individer inte konsumerar bildningsnivån utan speciella tjänster i utbildningsväsendet eller "hälsosektorn". Visst är det odisputabelt sant att vi kollektivt åtnjuter friheten från kolera och smittkoppor. Men lika svårt som det är att ange hur denna frihet "producerats" lika svårt är det att ge någon mening åt att vi konsumerar den.

En rimligare tolkning är således att det finns kollektiva drag hos en rad varor och tjänster. Ett vägsystem, telenät eller en bevattningsanläggning har alla drag av kollektivitet i förbrukningen. Vi kan också säga att individens konsumtion av dessa varor har externa effekter dvs. påverkar andra individers välbefinnande. Alla har väl någon gång suttit i eller njutit avgaserna från en bilkö. Det är också lätt att inse att nyttan av ett telenät med 20 abonnenter inte är riktigt detsamma som ett med 200 000. Antagligen är det också så att vissa varors "kollektiva" karaktär kan försvåra marknadsproduktion av dem. Vissa konsumenter kan försöka vara "fripassagerare" på andras konsumtion och därmed "fördärva" marknaden. Men det finns i sig inget som principiellt omöjliggör privat produktion och konsumtion av dylika nyttigheter — och

---

16 För en introduktion se t ex L. Werin, *Ekonomi och rättssystem* , Sthlm 1979, kap. 12 och 13.

17 Efter P.A. Samuelson, Diagrammatic exposition of a pure theory of public expenditure, i Review of economic statistics, 1955.

18 Se så olika texter som L. Johansen, *Den offentliga sektorns ekonomi, Första delen*, s. 27, S.K. Nath, *A reappraisal of welfare economics*, s. 86-87 samt A. Kruse/E. Wadensjö, a.a., s. 6.

därmed heller inget som under alla omständigheter skulle nödvändiggöra offentlig produktion.

Agneta Kruse har föreslagit att varor och tjänster skall rangordnas på en skala från fullständigt individuella med obetydliga externa effekter till fullständigt kollektiva varor med omfattande externa effekter.[19] Hennes syfte är att finna principer för när privat, statlig, kommunal respektive olika former av kooperativ organisation av produktionen är att föredra ur resursallokeringssynpunkt. En sådan tanke måste dels förutsätta att graden av kollektivitet är det allt överskuggande kriteriet för val av allokeringssystem dels att varorna verkligen kan rangordnas efter grad av kollektivitet och externa effekter. Därutöver förutsätter det att det finns en av välfärdsöverväganden och inkomstfördelning oavhängig resursallokeringssynpunkt.

Även om ämnet ligger något vid sidan av vårt tema finns det anledning att sätta frågetecken vid alla dessa förutsättningar. För det första: Argument mot marknadsallokering handlar inte bara om marknadsmisslyckanden med kollektiva varor. Här finns ett helt spektrum av invändningar som innesluter kritik av monopolism (stordriftsfördelar), bristande information och inte minst externa effekter. För det andra: Externa effekter är inte nödvändigtvis en egenskap hos varan eller tjänsten så att den kan rangordnas efter grad av externalitet. Externa effekter i konsumtionen hänger tvärtom ofta samman med formen för konsumtion. Således är de externa effekterna av alkoholförtäring i en isolerad skogshydda, i en matbutik under rusningstid och bakom bilratten helt olika. Liknande exempel skulle kunna anföras för externa effekter i produktionen. Möjligen skulle det vara enklare att rangordna enbart efter grad av kollektivitet. För det tredje: I regel har diskussioner om huruvida resursallokering ska ske via marknad eller offentliga myndigheter inbegripit distinkta välfärdsöverväganden och/eller inkomstfördelningssynpunkter.

Teorin om kollektiva varor ger oss inte mycket information om varför vissa varor produceras av staten eller av marknaden. Det kan ifrågasättas om rena kollektiva varor överhuvudtaget kan finnas.

> "Det huvudsakliga och mycket viktiga resultatet av begreppet kollektiv vara ... är att det påvisar felet i det vanliga antagandet att en individs välfärdsfunktion är detsamma som den nyttofunktion samma individ avslöjar genom sina marknadsval. Detta vanliga antagande uttrycks också så att marknaden producerar bara vad konsumenterna vill ha och producerar inte vad konsumenterna inte vill ha."[20]

Otvivelaktigt finns det varor som är delvis kollektiva och av det skälet kan komma att bli otillräckligt producerade på en fungerande marknad. Men det är

---

19 A. Kruse, *Den offentliga sektorns effekter på sysselsättningen*, s. 24-28.

20 S.K. Nath, a.a., s. 87.

också allt. Dessutom är det givetvis så att för alla offentligt producerade varor och tjänster finns den alternativa möjligheten att producera i privat regi med hjälp av ett system av skatter och subventioner.[21] Det är däremot i regel inte fördelningsmässigt likgiltigt i vilken regi produktionen organiseras.

Det andra ledet i den välfärdsteoretiska diskussionen om offentlig produktion handlar om det som kom att kallas "merit goods"[22]. Sådana varor bör produceras på andra grunder än de som på marknaden manifesteras. Det finns ett "allmänintresse" av att de produceras. Nödvändigtvis behöver de inte ha kollektiva egenskaper men de är förbundna med betydande externa effekter. Det kan handla om allmän utbildning eller allmän sjukvård eller för den delen om polisväsende. Var och en och hela samhället kan dra nytta av att alla kan läsa och skriva liksom kanske av att vissa sjukdomar hålls borta. Det har också påpekats att "merit goods" i hög grad hänger samman med reproduktion och kvalifikation av arbetskraften.[23] Men det är ganska troligt att marknaden med den givna inkomstfördelningen inte kan garantera tillräcklig produktion.[24] För att erhålla tillräcklig produktion kan det därför ofta argumenteras för att den bör organiseras offentligt. I själva verket torde en stor del av den offentliga konsumtion av privata (i motsats till kollektiva) varor och tjänster hänföras till denna kategori. Till skillnad från de kategorier som vanligen handhas av välfärdsteorin hänger frågorna om "merit goods" nära samman med ekonomisk omfördelning. Ty när en vara hålls allmänt tillgänglig ökar det konsumtionen för dem som inte skulle köpt den på marknaden. I praktiken torde en hel del av den offentliga sektorns verksamheter ha motiverats som "merit goods". Därigenom är det också obestridligen så att intentionerna bakom förslagen om olika slag av offentliga åtgärder har varit nära knutna till omfördelningsmotiv — realiserade eller inte.

Så långt är det inte att förundra sig över att nationalekonomerna i växande utsträckning sökt sig till politiska förklaringar till den offentliga sektorns expansion. Till syvende och sist krävs analysredskap som sträcker sig utöver den ekonomiska teorins traditionella begränsningar vid resursallokering under givna individuella preferenser. Ändå visar ekonomernas diskussion om kollektiva varor och externa effekter på en väsentlig källa till statliga interventioner också i en "välartad" marknadsekonomi. Det finns fall då marknaden inte förmår tillgodose konsumenternas behov.

---

21 A. Kruse/E. Wadensjö, a.a., s. 8.

22 Efter R.A. Musgrave, *Fiscal systems*, New Haven/London 1973.

23 J. Kohl , a.a., s. 58-59.

24 S.K. Nath, a.a, kap 4.

6 Permanent ofärd?

I en bok påpekade F. Hirsch att skillnaden mellan privat och kollektiv produktion inte låter sig reduceras till en fråga om produktionens regi. Det är också i hög grad en fråga om olika produkter därför att produktionsregin präglar "produkten":

> "Sociala normer, som grundar sig på konventioner och allmänna föreställningar om mänskliga förbindelser under en tidsperiod, kan också vara förknippade med specifika tjänster. En läkare kan, utom att i bästa fall återställa hälsan, skänka patienten extra tillfredsställelse genom den tillit han inger honom eller henne och genom den trygghet vederbörande får genom att fortsättningsvis vara tillförsäkrad läkarens tjänster. Sistnämnda "varuegenskaper" påverkas naturligtvis av det sätt varpå läkar- och sjukvård är organiserad i samhället, om den ombesörjs genom styckevisa marknadstransaktioner, privat sjukförsäkring, etc, eller om den ordnas genom det allmännas försorg och kanske därtill understöds av en bakomliggande social etik som uppmuntrar den ömsesidiga hjälpsamheten. Den kommersialisering av sjukvårdsväsendet som bl. a. ägt rum i USA har försämrat relationerna mellan läkare och patient på ett sätt som vållat allmän besvikelse och gett upphov till mycket diskussion. Man finner slående uttryck härför i en undersökning i en undersökning, gjord 1969 av the American Medical Association. Den visade att var femte läkare i Förenta staterna anmäls för felbehandling. Detta i sin tur har stimulerat läkarna och deras organisationer till 'legala försvarsåtgärder', som ytterligare förvärrat förbindelserna mellan läkare och patient."[25]

Ett sådant betraktelsesätt utvidgar frågan om privat eller kollektiv produktion till en stridsfråga som inte bara gäller produktionens fördelning utan också gäller vad som ska produceras. Det skulle kunna argumenteras för att motiven för och strävan till produktion i offentlig regi i hög grad handlar om att ge viss tjänsteproduktion ett moraliskt innehåll den helt enkelt inte kan få när den produceras på en individualistisk marknad. För Hirsch handlar den ekonomiska utvecklingen i hög grad om att allt fler delar av samhällslivet kommersialiseras och kommer att präglas av individualistiska maximeringssträvanden. Enligt honom går det knappast att ge någon mening åt att utvecklingen medför ökat välbefinnande åt individerna. Däremot intensifieras hela tiden konkurrensen mellan individer liksom kraven på produktionsökning, då utvecklingen hela tiden ställer nya krav för att individerna skall kunna bibehålla sina välfärdspositioner på områden som

---

[25] F. Hirsch, a.a., s. 102.

präglas av permanent social knapphet. Dessa områden — som hos Hirsch kallas positionella — omfattar en rad behov som torde vara viktiga: boendemiljö, ställning i den sociala hierarkin, utbildnings-"nivå" mm. Det är i denna allt intensivare strid om de positionella nyttigheterna som allt fler områden kommer att kommersialiseras.[26] Men kommersialiseringen har sitt pris. Den tränger ut den gemensamma produktionen och överhuvudtaget den produktion som förutsätter en annan moral än den individuellt maximerande. Och denna senare produktion omfattar enligt Hirsch vitala områden. Han exemplifierar med de områden som kännetecknas av att där finns "fripassagerar"-problem eller där "fångarnas dilemma" är tillämpbart. Fripassagerarproblemet innebär det vi tidigare talat om som att ingen vill betala för det andra då kan nyttja utan att betala. Fångarnas dilemma handlar om två fångar, anhållna för gemensamt brott, som förhindras kommunicera med varandra. Dilemmat består i att ingendera fången kan avgöra om det är bäst att bekänna eller neka inför domstol utan att veta hur den andre fången gör. Poängen är att det som är bäst för den ene är avhängigt den andres beteende.

7. *Staten och marknadsmisslyckanden*

Vad har nu detta med den offentliga sektorn att göra? Hos Hirsch är den moraliska och gemensamma produktionens tillbakagång inte bara en realitet utan också i högsta grad krisartad då den i sin förlängning omöjliggör det liberala samhällets funktion. I detta sammanhang skulle man kunna se den offentliga sektorns tillväxt som en motvikt mot utvecklingens allt intensivare kommersialisering. Hirsch skulle möjligen hålla med om en sådan tolkning av motiven. Däremot avvisar han tanken att staten utgör en motvikt. För honom är produktion i kollektiv regi avgjort inte detsamma som i statlig regi:

> "Keynes förutsatte, att systemets beslutsfattare skulle drivas av andra och högre mål än maximering av deras privata intressen, och att normerna för folkets ekonomiska beteende skulle utvecklas, så att mindre tonvikt kom att läggas på maximering av

---

[26] I en kritik av Hirsch har bl. a. A. Ellis/K.Heath föreslagit en annan mekanism bakom kommersialiseringseffekten; något de kallar "coerced action". Mekanismen exemplifierar de på följande sätt: För 5 pund säljer Radio Luxembourg ett paket innehållande band med råd och ansökningsbrev som ska förbättra en arbetslös möjligheter att få jobb. Om nu inte denna åtgärd i sig leder till ökad sysselsättning kommer de arbetslösa som inte köper paketet att få sin position på arbetsmarknaden försämrad. För att försvara sin position måste alla köpa paketet och om alla gör det har ingen vunnit något men var och en har fått betala 5 pund. Se A. Ellis/K. Heath, Positional competition, or an offer you can't refuse, i *Dilemmas of liberal democracies*, London/New York 1983.

monetära vinster Dessa nobla och till större delen underförstådda förutsättningar tillät Keynes att bortse från de problem, som måste vara förknippade med själva verkställigheten av ett försök att på grundval av individualistiska mål lägga en överbyggnad av kollektiva mål."[27]

"Ju mera en marknadsekonomi är underkastad statliga ingripanden, desto mera beroende blir dess fungerande av restriktioner på individernas planläggning inom olika områden och av de moraliska grundregler, som gäller både för dem och för systemets övervakare. De viktigaste av dessa regler har att göra med sannings- och hederskrav, fysisk kontroll och laglydighet. Beteendenormer blir då viktiga för ett sådant systems funktion i en mängd hänseenden. Centrala regleringar visar sig ofta bli ineffektiva och utomordentligt kostsamma när folks beteende bestäms uteslutande av den egna fördelen. Systemövervakarna är ju ständigt handikappade på grund av bristande information om agerandet hos de människor, vilkas beteende de skall vägleda och reglera. Det föreligger också problem när det gäller att identifiera och mäta regleringarnas vinster, deras avkastning..."[28]

Dessa karaktärsdrag hos den offentliga apparaten i en ekonomi baserad på "privat egennytta" leder till att också den styrda sektorn kommer att tendera att förlora sin kollektiva karaktär. Hirsch exemplifierar med effekterna av att mäta skolundervisningens avkastning genom test av elevernas förmåga. Om lyckade test är ett mått på framgångsrik undervisning kan det dels leda till att utbildningsresurser i otillbörlig utsträckning överförs till områden som lämpar sig för test, dels kan det medföra att eleverna utbildas i inställningen att det är viktigare att klara test än att lära sig "de egentliga skolämnena". Nu menar inte Hirsch att dessa invändningar skulle vara särskilt avgörande för huruvida testprogram är berättigade eller inte men:

"Vad detta resonemang vill understryka är, att varje förbättring av detta slag av undevisningsutfallet kommer att föra med sig en potentiell kostnad i form av en allmän försvagning av både lärarnas och elevernas egna inre sanktionssystem, eller, om man vill kalla det så, deras samvete. Detta kan i sin tur leda till att vederbörande inte låter sitt beteende styras av något annat än direkta belöningar, och detta måste betraktas som en negativ extern effekt...Om ett lands framtida medborgare under uppväxtåren får lära sig att inte erkänna några andra förpliktelser

---

27 F. Hirsch, a.a., s. 141.

28 F. Hirsch, a.a., s. 144

än sådana, som medför direkta belöningar, kommer övriga samhällsmedlemmar att få betala dyrt för det missförhållandet."[29]

Förmodligen menar Hirsch att detta är ett exempel med generell räckvidd för den statliga sektorn. Det har samband med vad jag tidigare påpekat om olika produktivitetsmått. Kritiken skulle i så fall innebära att när administratörerna inte har tillgång till marknadens effektivitetskriterium (marknadspriser saknas) blir de benägna att välja effektivitetsmått som söker efterlikna marknadens. I det sammanhanget ligger fysiska prestationsmått av olika slag ofta nära till hands. Men när dessa kombineras med individuella maximeringsbeteenden i offentlig sektor får vi en rad snedvridningar av det som skulle vara "kollektiv produktion".

8. Argumenten summeras

Ska vi så summera våra argument så långt. För det första: Det tycks vara så att när inkomsterna stiger förskjuts efterfrågan från mer primära till mer — i någon mening — tjänsteintensiva områden. Samtidigt är tjänsteproduktionen utsatt för en relativ prisförsämring gentemot varuproduktionen i synnerhet under tider då produktivitetsutvecklingen är snabb. Den sysselsättningsutveckling Fourastié förutsåg motverkas dock av "sociala innovationer" genom vilka tjänster rationaliseras bort och "ersätts" av varor. I den mån det finns en funktionell uppdelning av offentligt respektive privat tillhandahållna tjänster finns det skäl att tro att sociala innovationer i mindre grad präglar offentlig tjänsteproduktion. Orsaken till det bör vara att de offentliga tjänsterna inte prissätts och därför inte är utsatta för så påtaglig priskonkurrens. Härigenom blir "prisförsämringen" inte direkt synlig för konsumenterna — den uppträder först på skattsedeln. Åtminstone borde det ha en försenande effekt på "sociala innovationer" i offentlig sektor. "Produktivitetseftersläpning" i offentlig sektor bör därför vara en orsak till att den offentliga konsumtionens andel av BNP stiger.

För det andra: Det finns varor/tjänster med starka kollektiva drag. Ofta kommer de inte att produceras i tillräcklig omfattning på marknaden. För att få igång tillräcklig produktion kan det därför ofta finnas motiv för att stat och eller kommun arrangerar den.

För det tredje: Vissa nyttigheter finns det ett "allmänt" intresse av att alla (eller många) har tillgång till även om de inte efterfrågar dem på marknaden ("merit goods"). Att sådana nyttigheter framställs i offentlig regi innesluter då

---

29 F. Hirsch, a.a., s. 146.

ett ekonomiskt omfördelningsmotiv. Det kan gälla t. ex. skolundervisning och åldringsvård.

För det fjärde: Det skulle kunna finnas moraliska eller ideologiska skäl till val av produktionsregi. I all synnerhet skulle det gälla olika slag av omvårdnad och utbildning — områden där det kan sägas att "produkten" präglas av om den framställs privat eller offentligt.

För det femte: Argument kan resas för att statlig eller "offentlig" produktion inte är detsamma som kollektiv produktion. Medan statlig produktion ofta motiverats som om offentliga myndigheter var fria från marknadens maximeringsbeteende — stod över marknaden — är det möjligt att staten i själva verket i allt högre grad kommit att präglas och genomsyras av marknadens beteenderegler och framstegskriterier. [30]

9. *Mot en förklaring av den offentliga sektorns tillväxt*

I Sverige har ett omfattande bidrag utgjorts av det ekonomisk-historiska projekt som i slutet av 70-talet genomfördes i Uppsala. Det var ett projekt med vida syften som inte begränsade sig till att studera de offentliga utgifterna utan var ute efter orsakerna till den offentliga sektorns expansion i bred mening. I separata studier utforskades planeringens framväxt, utgiftsexpansionen, den offentliga inkomstexpansionen samt den den statliga företagssektorns utveckling.[31] Projektledaren Bo Gustafson sammanfattade resultaten på följande sätt:

> "Först och främst tycks det som om den offentliga sektorns tillväxt under 1900-talet har genomgått tre stadier : 1) en period från 1900 till 1930 när den nya företeelsen uppträdde och grunden lades för den framtida institutionella strukturen: vissa nationaliseringar av privata företag, ett visst inslag av socialförsäkring och sociala välfärdsåtgärder samt införandet av progressiv

[30] Ytterligare ett skäl till offentlig produktion har rests: Marknaden är bara skickad att tillgodose konsumenternas efterfrågan i så motto som konsumenterna är välinformerade och därigenom har förutsättningar att göra rationella val. Åtskilliga områden som omfattas av offentlig produktion kan sägas vara sådana där de förutsättningarna i ringa utsträckning uppfylls. Vilken vård eller högskolekurs som bäst tillgodoser våra anspråk kan vi i regel inte skaffa oss tillförlitilig förhandskunskap om. Se G. Persson, Anti-Friedman, Zenit, 77(1982), s. 40-53.

[31] A. Forsman, *En teori om staten och de offentliga utgifterna*, Uppsala 1980, L. Waara, *Den statliga företagssektorns expansion. Orsaker till förstatliganden i ett historiskt och internationellt perspektiv*, Stockholm 1980, K. Wickman, *Makro-ekonomisk planering — orsaker och utveckling*, Uppsala 1980 samt E. Rodriguez, *Offentlig inkomstexpansion. En analys av drivkrafterna bakom de offentliga inkomsternas utveckling i Sverige under 1900-talet*, Uppsala 1981.

beskattning, 2) en period från 1930 till 1950/60, när arbetarpartiet blev politiskt dominerande och liberalerna kom att acceptera blandekonomin samtidigt som trettitals-depressionen och andra världskriget påskyndade den offentliga sektorns tillväxt och 3) en period efter 1950/60 när omfattande nationaliseringar och ett fullfjädrat socialpolitiskt system finansierat genom ett snabbt växande skatteunderlag angav en accelererad offentlig sektorstillväxt.; under denna period blev välfärdsstaten också accepterad av alla icke-arbetarpartier.
"För det andra har det funnits tydliga förskjutningseffekter (displacement effects) i offentlig sektorstillväxt under perioder av krig eller ekonomiska kriser (de två världskrigen och depressionerna på 30- och 70-talen). Dessa effekter ska inte ses som orsaker i egentlig mening. Snarare representerar de tillfälliga accelerationer i den långsiktiga tillväxttakten och ett speciellt beteendemönster hos den offentliga sektorn inför politiska och ekonomiska chocker. De påverkar nationaliseringsviljan och skattesystemets tillväxtpotential mer än de offentliga inkomsterna och utgifterna. I den utsträckning som 'displacement'-effekter förorsakar den offentliga utgiftsandelen av BNP att stiga hänför sig det snarare till en fallande BNP än till stigande offentligutgifter.
För det tredje — och det är viktigast — har det varit möjligt att ange de fundamentala orsakerna till den offentliga sektorns tillväxt som tillväxten, de strukturella förändringarna och den kapitalistiska ekonomins beteendemönster och dess effekter på den sociala strukturen. Dessa förändringar av den ekonomiska strukturen är de nödvändiga villkoren för den offentliga sektorns tillväxt. De tillräckliga villkoren eller de verksamma orsakerna, vilka förutsätter mänskligt handlande och politiska beslut, står att finna i den sociala och politiska mobiliseringen av i första hand de växande löntagargrupperna som 'producerats' av den moderna kapitalismens tillväxt. I detta avseende kan ekonomisk tillväxt och politisk mobilisering (reflekterade i eller betingade av de två grundläggande beteendereglerna i det moderna kapitalistiska samhället, profitmaximering respektive välfärdsmaximering) ses som de två hörnpelare på vilken den moderna offentliga sektorn vilar."[32]

I hög grad har nämnda projekt präglat den ekonomisk-historiska forskningen på området. Föreliggande arbete vilar i viktiga avseenden på dess resultat. Men syftet med denna skrift är att ge en annan tolkning av vissa resultat och att förskjuta perspektivet beträffande orsakerna till den offentliga sektorns expansion. I mindre grad ses den offentliga sektorns expansion som det

[32] B. Gustafsson, *The causes of the expansion of the public sector in Sweden during the 20th century*, s. 39-40.

funktionella svaret på utvecklingskrafter som hos Uppsala-projektet tenderar att bli universella. Här betonas istället att marknadsekonomin i sig själv ständigt gett upphov till krav på och konflikter om statliga och kommunala aktiviteter vars lösningar betingas av politiska intentioner och styrkeförhållanden. Samtidigt hävdas det att det är befogat att tala om långsiktiga utvecklingstendenser som befordrat offentlig expansion under vissa perioder å ena sidan i så motto som de förändrat politiska styrkeförhållanden å andra sidan genom att ställa nya frågor på den politiska dagordningen.

I den första avhandlingen från det ekonomisk-historiska projektet i Uppsala formulerade Anders Forsman en teori om orsakerna till den offentliga utgiftsexpansionen.[33] Förklaringarna lades på utomordentligt generell nivå. Staten har som grundläggande funktion att garantera mervärdeproduktionen. För att fylla denna funktion krävs vid olika ekonomiska utvecklingsstadier olika grad av offentlig intervention och produktion. Forsman identifierar två utvecklingskrafter som befordrar växande offentlig sektor. För det första utvecklingen av "samhällets produktiva potential". För det andra arbetarklassens tillväxt och ökade förmåga att påverka den politiska utvecklingen. När statens verksamhet kommer i obalans med utvecklingens "krav" inträder en form av systemkris som löses genom att staten anpassar sig till de nya kraven — den statliga interventionen ökar. På så sätt kommer den offentliga sektorn växt att ses som en funktionell anpassning till den ekonomiska strukturens "stumma tvång" och arbetarklassens tillväxt.

Denna allmänna förklaring till den offentliga sektorns tillväxt är uttalat funktionalistisk med starka deterministiska drag. Den antar att när strukturen så "kräver" finns det någon mekanism som ser till att staten anpassar sig. Ett mycket snävt utrymme lämnas åt politiska valmöjligheter och utvecklingsalternativ. Mot denna typ av förklaringar har det invänts att samhället inte kan ses som en "organism" i denna mening som i kraft av någon överordnad funktion har en inbyggd anpassningsförmåga. Statens utveckling måste tolkas som ett resultat av politiska krafters intentioner.[34] På många sätt måste det vara en rimlig utgångspunkt. Statens utseende och beteende är politiskt styrt och i hög grad betingat av politiska styrkeförhållanden, ambitioner och skicklighet. Samtidigt är det svårt att acceptera ett betraktelsesätt som bortser dels ifrån att de politiska aktörerna inte alltid överblickar konsekvenserna av sina beslut dels ifrån att samhällsekonomisk utveckling förändrar villkoren för det politiska spelet. Så har också B. Gustafsson försvarat Uppsala-projektet och argumenterat för att den ekonomiska historien har till uppgift att beskriva hur villkoren för de

---

33 A. Forsman, *En teori om staten och de offentliga utgifterna*, Uppsala 1980.

34 För en kritik av funktionalistiska statsteorier se J. Elster, Statens rolle i marxistisk teori — en videnskabsteoretisk analyse, *Om staten*, Oslo1978, och M. Dahlquist, Staten som problem, Studier i historisk metode, 16(1981).

politiska intentionerna förändras av den ekonomiska utvecklingen.[35] Men det kan starkt ifrågasättas om en teori av Forsmans typ lever upp till en sådan ambition.

Ty det andra problemet med Forsmans ansats är att den är för allmän för att vara till nämnvärd vägledning. Antagligen skulle åtskilliga ekonom-historiker hålla med om att den ekonomiska strukturen i det industri-kapitalistiska samhället regelmässigt tycks omvandlas på ett sätt som befordrar statlig intervention. Det kan uttryckas genom att utvecklingen ställer ökade krav på infrastruktur av kollektiv karaktär, den tekniska utvecklingen befrämjar monopolisering och kontrollmöjligheter eller genom att det ekonomiska systemets allt högre grad av interdependens ökar de externa effekterna.[36] Men så allmänt uttryckt ger det oss mycket liten vägledning. Inte heller saknar det poäng att påpeka sambandet mellan arbetarklassens framväxt och framväxten av den offentliga sektorn. Men det sätt på vilket arbetarklassen påverkat den offentliga sektorn är mångfacetterat. Socialpolitikens uppkomst i Tyskland kan förvisso ses som ett resultat av arbetarklassens framväxt men inte som ett resultat av deras strävanden. Inte heller ger Forsman någon förklaring till varför arbetarklassens framväxt skulle befrämja statlig expansion. Det ger ju sig inte självt att arbetarklassen skulle vara mer benägen för statliga ingrepp än andra.

---

35 Se B. Gustafsson, a.a, s. 6 (fotnot).

36 Se t.ex. O. Krantz , Offentlig tjänsteproduktion i Sverige 1800-1980 — några aspekter, som försöker relatera omfattningen av offentlig produktion till stadier av industriell utveckling eller E. Heckscher, Planhushållning förr och nu,*Ekonomisk-historiska studier*, s. 71-86. Heckscher bör citeras:

" Vad man emellertid kan påstå är att liberalismens utrensningsarbete varit en ofrånkomlig förutsättning för de enorma förändringar som 1800-talet har haft att uppvisa i jämförelse med alla föregående tider. Produktionsökningen har förmodligen varit starkare under detta enda århundrade än under det föregående årtusendet...Småningom skulle det nu visa sig att denna utveckling i sin tur har skapat krafter som bragt den själv i fara, för att icke säga undergrävt den. Det är den gamla sagan om Frankenstein som skapade det vidunder han sedan själv dukade under för. I sin ryktbara utopi Erewhon har Samuel Butler skildrat ett samhälle där maskinerna voro förbjudna, därför att de eljest skulle bli människorna övermäktiga. I stor utsträckning är det en teckning av den farhåga som 1800-talets historia har väckt till liv.

"Det viktigaste i denna utveckling, i den mån den bestående ordningen därigenom har rubbats, är emellertid icke maskintekniken som sådan, utan istället två andra moment. Det ena är stordriftens överlägsenhet över verksamheten i mindre skala, både tekniskt och organisatoriskt; genom sin framställning av koncentrationstendensens betydelse gjorde Marx sin genialiska insats, ty där — kanske också endast där — förutsåg han vad som komma skulle. Vid sidan av de stora tekniska och ekonomiska enheterna uppstod också något annat, med samma och kanske ännu mer vittgående verkningar, nämligen de allt omspännande, från centrala punkter behärskade ledningssystemen: ledningar för andliga och materiella kommunikationer, telegraf, telefon och järnvägar, för gas, för elektricitet till både kraft och lyse, för vatten, avlopp och många andra av det moderna människolivets mest ofrånkomliga förutsättningar. Organisationen har därigenom fått en roll i samhällslivet och i varje människas liv som långt överträffar vad alla tidigare perioder i kulturutvecklingen haft att uppvisa." s. 80-81.

Följande element till en alternativ teori ska här framföras. Staten får en helt ny ställning och karaktär i det kapitalistiska samhället. Den uppträder som en organisation skiljd från det ekonomiska livet som samtidigt upprätthåller förutsättningarna för marknadsekonomin. Men också i en — i liberal mening — väl fungerande marknadsekonomi lämnar marknaden en del ekonomiska frågor olösta. Så med den ekonomiska fördelningen. Visserligen genererar marknaden en ekonomisk fördelning. Men det finns i regel inget motiv för intressenterna att uppfatta denna som nöjaktig eller rättvis. Snarare finns det för de flesta motiv för att med ekonomiska eller utom-ekonomiska handlingar förbättra sin position. I synnerhet gäller det fördelningen mellan löner och vinster där lönarbetarnas försörjningskrav —inte bara i anslutning till arbetet utan också under sjukdom och arbetslöshet, för barn och åldringar — står i systematisk konflikt med industriidkarnas krav på framför allt investeringsmedel men också konsumtion. Vidare finns det regelmässigt en del behov som marknaden inte förmår tillgodose. Det kan gälla varor och tjänster med starka kollektiva drag, externaliteter eller "merit goods" som p. g. a. dessa egenskaper efterfrågas i större utsträckning än de produceras. Så t. ex. med åtskilliga verksamheter typ vattenledningssystem, gasverk, vägar och för den delen folkskolan.

Också frågan om vad som ska vara marknadens förutsättningar, dess rättssystem, samhällsmoral och skapande av produktiva förutsättningar kommer att vara källor till konflikt — politiska till sin karaktär men också ekonomiska till sina konsekvenser. Som den industriella ekonomin vilar på en klassuppdelning i lönarbetare och kapitalägare kommer dessa konflikter att tendera att vara klasskonflikter. Det förklarar den dubbelhet i inställning till statsverksamhet som funnits i alla politiska läger: Å ena sidan krav på statliga åtgärder, å andra sidan kritik av olika sidor av statsverksamheten. Det är inte bara en fråga om olika verksamheter utan också en strid om verksamheternas innehåll ("moral").

Vi ser det tydligt när samhällsekonomin till sin dominerande del kom att bestå av industrialismens samhällsklasser. Då ställdes — paradoxalt nog — i allt högre grad striden om staten i centrum. Den oreglerade marknadens sätt att lösa fördelningen mellan löner och vinster var i det långa loppet inte acceptabelt vare sig för arbetsgivarna eller arbetarna. Arbetarklassens försörjningskrav inneslöt ekonomisk och social trygghet — ett krav som var oförenligt med industrisamhällets konjunkturella rörelseschema och strukturella omvandlingar. Industriägarna som kollektiv var inte bara intresserade av låga lönekostnader utan också av stabil efterfrågan. I hela västvärlden ledde detta till en eller annan form av reglerad kapitalism som i högst olika grad tillgodosåg olika sociala klassers motiv och strävanden.

Den svenska modellen kom i hög grad att vila på full sysselssättningsmålet och ett statligt organiserat socialförsäkringssystem. Men härutöver var ett framträdande drag de lika rättigheternas garanterande av staten genom sjukvårds- och utbildningspolitik under efterkrigstiden.

Sysselsättningspolitiken tänktes i första hand garanterad av keynesiansk budgetpolitik. Omorienteringen kring 1960 innebar en annan strategi då budgetpolitiken ansågs inflationsdrivande och föga effektiv. Intresset för penningpolitik ökar samtidigt som man försöker diversifiera finanspolitiken (multiplikatoreffekters storlek beror av statsutgifternas inriktning snarare än dess storlek[37]). Istället för en kompletterande inkomstpolitik som aktualiserats i åtskilliga länder fanns det — tack vare den höga fackliga organisationsgraden och den starka centraliseringen av arbetsmarknadsorganisationerna — institutionella förutsättningar för en av arbetsmarknadsorganisationerna reglerad lönebildning. En selektiv arbetsmarknadspolitik skulle verksamt hålla uppe sysselsättningen samtidigt som en solidarisk lönepolitik både tänktes befrämja löneutjämning och produktivitetsstegring i industrin[38]. Tankarna fanns redan under 1940-talet men först i slutet av 50-talet ställs den ekonomiska tillväxten i centrum för de ekonomisk-politiska ambitionerna.

Det är inte korrekt att beskriva den "svenska modellen" bara som en samförståndslösning. Visserligen hade den inslag av uttalad samhällsgemenskap i en utsträckning, som under en period, utvisade t. o. m. själva föreställningen om klasskonflikter i välfärdsstaten ur den offentliga debatten. Men samtidigt inneslöt den samhälleliga motsättningar som i viss mån doldes av den goda ekonomiska tillväxten. Full sysselsättning har aldrig kunnat vara ett okontroversiellt mål. Motstånd från arbetsgivarsidan har alltid funnits ty den fulla sysselsättningen eliminerar arbetslöshetens disciplinerande effekt.[39] "Incitamentsstrukturen" försvagas som det numera heter. Men den andra sidan av en produktivitetsbefrämjande och löneutjämnande utveckling (politiskt bestämd eller inte) är att de offentliga verksamheterna — vars effekter på fördelning, välfärd och produktion i hög grad vilar på att de är undandragna marknadens prissättning och skattefinansieras — blir dyrare. På marknaden kan prisökningen på tjänster stimulera till sociala innovationer. Offentliga tjänster är mindre benägna för det genom att de inte prissätts. Emellertid kan vi se att kostnadseffekten inte går spårlöst förbi: Den resulterar dels i strävanden till privatisering dels till en intensifierad jakt för att pressa kostnaderna för den offentliga verksamheten.

I den följande framställningen beskrivs först utvecklingen av offentliga utgifter och inkomster under 1900-talet för att skapa en viss bild av den offentliga expansionens tempo och komponenter under olika tidsskeden. Därefter söker vi

---

37 B. Hansen, *Finanspolitikens ekonomiska verkningar*, kap. 3.

38 En självbiografisk uppsats om arbetsmarknadspolitikens genombrott som ger åtskilliga uppslag om sammanhangen är G Rehn, Finansministrarna, LO-ekonomerna och arbetsmarknadspolitiken, *Ekonomisk debatt och ekonomisk politik*.

39 M Kalecki, Political aspects of full employment, Political Quarterly, 14(1943), s. 322-331, omtryckt bl. a i förf:s *Selected economic papers on the dynamics of capitalism*.

i ett tredje kapitel uppkomsten av den stat och den "arbetsdelning" mellan stat och marknad som etablerades parallellt med marknadsekonomins framväxt. I ett fjärde kapitel försöker jag skildra de förändringar i staten och politiken industrialismen skapade och som kom att få riktningsgivande betydelse för efterkrigstidens uppbyggnad av en offentlig sektor.

II. Den offentliga sektorns expansion

1. Internationella utvecklingsdrag

De följande sidorna ska ägnas åt att beskriva vissa utvecklingsdrag i Sverige och samtidigt påpeka några fundamentala likheter i den internationella utvecklingen.

Ett växande statligt och kommunalt inslag i ekonomin är ingen särskilt ny företeelse. Det kan illustreras på olika sätt. Men ett vanligt mått har varit de offentliga utgifternas andel av nationalprodukten. Till den offentliga sektorn brukar då räknas staten, kommunerna och socialförsäkringsinstituten.

I en sammanställning av de offentliga utgifternas storleksutveckling i Kanada, Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Sverige, Tyskland och USA 1890-1970 visade A. Forsman att utgifternas andel av nationalprodukten under perioden växer i alla dessa länder synnerligen kraftigt.[1] Före första världskriget utgjorde offentligutgifterna i samtliga länder ca 10% av nationalprodukten. I slutet av 1960-talet var motsvarande siffror kring 30-40%. Det statistiska underlaget för utvecklingen fram till första världskriget är dåligt och medger knappast några säkrare slutsatser. I alla händelser tycks det rimligt att de offentliga utgifternas mer kraftiga expansion tar sin början med det första världskriget.[2] Utvecklingstakten skiljer sig mellan olika länder och olika perioder i ländernas historia men att utgiftsandelen stiger i samband med världskrigen och under efterkrigstiden tycks vara gemensamt för samtliga länder.

Mer detaljerade länderjämförelser med ekonomisk statistik är alltid vanskliga. Det gäller också den offentliga sektorn. Vad som räknas till den offentliga sektorn kan variera och i än högre grad varierar det hur de offentliga utgifterna klassificeras. Om t.ex. ett land har ett system med barnbidrag kommer detta att bokföras som statlig transferering till hushållen. Det skulle kunna påverka den offentliga utgiftsandelen av BNP med någon procent. Om man istället tillämpade ett system med likformiga skatteavdrag för barn skulle det inte bokföras som transferering och heller inte påverka den offentliga utgiftsandelen.

---

[1] A. Forsman, Den offentliga sektorn i ett långsiktigt perspektiv: den internationella utvecklingen, i B. Gustavsson (red.), *Den offentliga sektorns expansion*.

[2] Se även J. Kohl, a.a., s. 245-246. Ett betydligt mycket bredare jämförelsematerial står till förfogande i och med de data som publicerats i P. Flora, *State, economy and society in Western Europe 1815-1975*, Frankfurt, London, Chicago 1983.

Det är sannolikt att de båda systemen för subventionering av barnfamiljer skiljer sig åt också i andra avseenden. Men det är inte rimligt att hävda att systemet med barnbidrag skulle representera en högre grad av "samhälleligt ansvarstagande" eller statlig intervention enbart därför att barnbidragen bokförs som transferering.

Överhuvudtaget torde det vara meningslöst att försöka dra några större slutsatser av att ett land har några procent högre BNP-andel för de offentliga utgifterna än ett annat. Vad de ovan anförda siffrorna syftar till att visa är bara två saker. För det första: den offentliga utgiftsexpansionen är en allmän företeelse som uppenbarar sig i alla utvecklade kapitalistiska länder. För det andra: denna utveckling har pågått under hela perioden efter första världskriget. Bakom siffrorna döljer sig också likartade utvecklingsmönster: utbyggda socialförsäkringsinstitutioner för pensioner, arbetslöshetsersättning, sjukersättning mm, kraftigt stegrade kostnader för utbildning och sjukvård samt väsentligt stegrade militärutgifter. Den svenska utveckling som vi ska granska lite närmare nedan kan alltså —åtminstone delvis— ses som ett specialfall av mer generella tendenser. Men det är också så att Sverige tillhör de länder som har haft den kraftigaste växten i offentlig utgiftsandel.

2. *Den offentliga sektorns volym*

Att offentliga institutioner kommit att spela en allt större roll i ekonomin är knappast mätbart bara genom att titta på statens och kommunernas utgifter. Den visar sig i lika hög grad genom en ökad lagstiftning, en allt mer vittfamnande ekonomisk politik och ett växande moment av planering. I vissa fall kan statligt inflytande vara mindre iögonfallande t. ex. de indirekta effekter på industristruktur och teknisk utveckling som kapprustningens haft.

Utvecklingen har medfört att stat och kommun fått ständigt nya uppgifter — en del nyskapade andra överförda från den "privata sektorn". Att mäta ett slags totaleffekt av denna utvecklings styrka låter sig helt enkelt inte göras. Det handlar om alltför disparata företeelser.

Vad som däremot kan mätas är mängden kronor och ören som vandrar genom statliga och kommunala kassakistor. Och det är också genom att mäta dessa ekonomiska transaktioner man försöker skapa mått på den offentliga sektorn. Genom at lägga ihop statens och kommunernas konsumtions- och investeringsutgifter erhålles vad som brukar kallas den offentliga sektorns resursförbrukning. Det är de totala offentliga utgifterna minus transfereringar till företag och hushåll. För att få en uppfattning om den offentliga resursförbrukningens omfattning brukar den sättas i relation till något mått på samhällets totala ekonomiska resurser, numera vanligen BNP. På så sätt skapas en kvot

mellan de offentliga myndigheternas utgifter för löner varuinköp, reparationer och anläggningskostnader å ena sidan och BNP å den andra.

Vad innebär nu detta mått? Den statliga och kommunala resursförbrukningens andel av BNP är ett slags mått på hur mycket av samhällets totala ekonomiska resurser som avsätts till användning inom statliga och kommunala myndigheter. Vi kommer i fortsättningen att säga den offentliga sektorsandelen av BNP när vi åsyftar de offentliga myndigheternas resursanvändning/BNP. Vi använder då termen offentlig sektor i relativt inskränkt mening. Tidigare har vi refererat Forsmans undersökning av den offentliga utgiftsandelens expansion vilken även innesluter transfereringarna. Till den offentliga sektorn i en vidare mening kan man också räkna statliga och kommunala bolag, affärsverk och stiftelser.

Nu är variationer i den offentliga sektorns BNP-andel inte särskilt entydiga. De kan bero på flera omständigheter. Några mer uppenbara exempel: 1) BNP kan ha fallit och de offentliga konsumtions- och investeringsutgifterna har inte dragits ned i samma takt. 2) BNP har ökat men den offentliga sektorn har ökat snabbare. Grovt sett kan vi säga att det första fallet svarar mot vad som faktiskt inträffat vissa krisår (främst under mellankrigstiden och under senare år) medan det andra fallet varit typiskt för efterkrigstiden fram till 1970-talets mitt.

Vad som kanske inte är lika uppenbart är att en expansion av den offentliga sektorns BNP-andel inte nödvändigtvis sammanhänger med en ökad volym statliga och kommunala tjänster. Det beror på skillnader i prisutveckling. Om t. ex. priserna stiger snabbare på varor och tjänster som förbrukas i den offentliga sektorn än priserna på BNP som helhet kommer den offentliga sektorns andel av BNP att stiga även vid oförändrad tjänstevolym och oförändrad BNP. En sådan tendens till "relativ prisförsämring" för den offentliga sektorn är precis det vi förväntar oss som resultat av långsammare produktivitetstillväxt i offentlig tjänsteproduktion än i ekonomin som helhet.[3] Och som nationalbokföringen definitionsmässigt räknar med att offentlig tjänsteproduktion saknar produktivitetstillväxt innebär det att en relativ prisförsämring bör uppträda så snart det finns en produktivitetstillväxt i ekonomin som helhet.

Om BNP stiger tack vare produktivitetsstegringar och dessa motsvaras av löneökningar kommer de offentliga löneutgifterna att stiga i ungefärlig takt med BNP även om inte antalet offentliganställda ökar. Eftersom löneutgifterna utgör en stor del av de offentliga konsumtionsutgifterna innebär det att det finns en benägenhet för den offentliga konsumtionen att öka i takt med BNP även om antalet offentliga tjänster inte ökar. Det är givet att om löneutvecklingen är snabbare i den offentliga sektorn än i den privata sektorn accentueras den här effekten.

---

[3] En sådan effekt har då och då också observerats i den ekonomisk-politiska debatten. Se t. ex. R. Zenker, Den offentliga sektorns tillväxt, i E. Lundberg (red.),*Svensk ekonomisk politik i teori och praktik*, s. 76-81 och 95-96 samt C.J. Åberg i Ekonomisk Debatt nr 8 1973.

Vad vi med detta vill ha sagt är att vid betraktandet av kurvor över hur den statliga och kommunala resursanvändningen växer, inte bara i takt med utan snabbare än BNP får man inte förledas att tro att mängden offentliga tjänster har vuxit lika snabbt. Även om det inte går att finna adekvata mått på "mängden offentliga tjänster" kan vi lugnt konstatera att i tider av kraftig lönestegring åtgår en väsentlig del av de växande offentliga utgifterna till att bereda de offentligt anställda jämförbar löneutveckling och det slår igenom i statistiken som ökad offentlig resursanvändning. Det ska i fortsättningen visas att en sådan effekt spelar en högst avgörande roll.

Det bör slutligen påpekas att den offentliga sektorn inte bara ingår som användare av BNP utan också som bidragsgivare till BNP. Vi skulle alltså också mäta den offentliga sektorn genom dess "produktionsbidrag" till BNP. I princip kan BNP växa enbart p g a att den offentliga sektorn växer. Utan vidare kan inte den offentliga sektorns andel av BNP användas som mått på förhållandet mellan den "privata" och "offentliga" sektorn eftersom den offentliga sektorn ingår (fast på olika sätt) både i täljare och nämnare. För sådana relationstal torde sysselsättningsdata vara en mer naturlig utgångspunkt.

3. De offentliga konsumtions- och investeringsutgifternas expansion

Från år 1913 har vi rekonstruerade serier över såväl BNP som den offentliga sektorns utgifter. Utvecklingen av den offentliga resursförbrukningens andel av nationalprodukten framgår av tabell 1.

Det skall omedelbart sägas att olika BNP-beräkningar ger olika resultat, vilket kan påverka siffrorna en del. Således kan man för perioden 1950-58 jämföra de här framräknade siffrorna med senare nationalräkenskapsdata[4]. Det framgår då att här framräknade siffror gällande 1950 och civil konsumtion+ militärutgifter, 13.5%, är ca 1% högre än vad SCB anger för offentlig konsumtion. År 1958 inskränker sig skillnaden till någon promille. Större skillnader kan erhållas vid andra sifferjämförelser. Följaktligen bör vi inte dra slutsatser baserade på små sifferförändringar.

4 SCB SM N 1975:98

Tabell 1. Statliga och kommunala myndigheters konsumtions- och investeringsutgifter 1913-1980. Procent av BNP.

År	Civil konsumtion	Civil inv.	Militära utg.
1913	5.3	1.3	2.2
1920	6.4	1.0	1.9
1930	7.4	2.0	1.5
1938	8.5	2.6	2.2
1946	8.8	1.5	3.4
1950	9.6	2.0	3.9
1958	11.8	3.4	4.3
1963	13.0	3.9	4.2
1970	18.1	4.7	3.3
1975	21.6	3.3	3.4
1980	26.1	3.1	3.4
1984	25.4	2.7	2.7

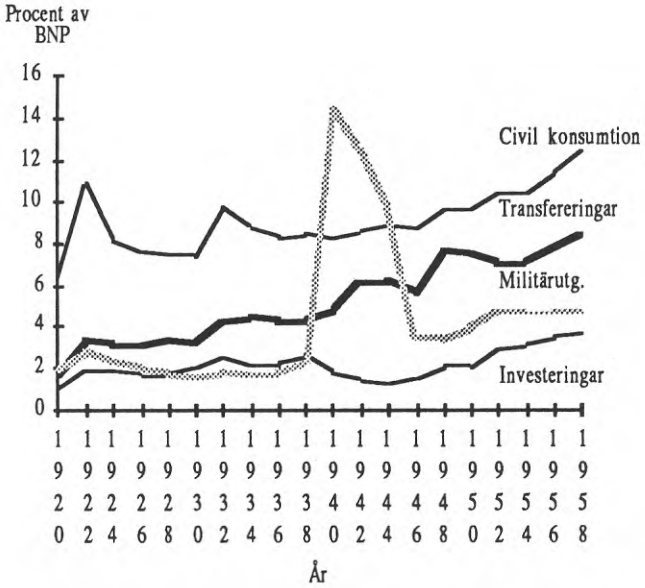
Källa: Höök,E., Den offentliga sektorns expansion
Johansson,Ö., The gross domestic product of Sweden....
SCB nationalräkenskaper, SM N 1977:7.4, SM N 1985 10SM 8501
Anm.: 1913-58 Höök/Johansson, 1963-1984 SCB

Några stora utvecklingsdrag är ändå tydliga. De statliga och kommunala myndigheternas resursandel av BNP har stigit långsiktigt under hela perioden från 1913. Första världskriget medförde en ökning av den offentliga konsumtionsandelen av BNP. Mellankrigstiden präglas av en långsammare växt. 1930-talet var möjligen mer expansivt än 20-talet men skillnaderna är inte stora. Det är de militära utgifterna som står för den kraftiga ökningen i slutet av 30-talet.

Nu är emellertid inte tabell 1 sanningsenlig beträffande mellankrigstiden. Den döljer mer än den talar om. Som framgår av diagram 2 kan man överhuvudtaget inte tala om någon stigande trend för de offentliga civila konsumtionsutgifterna under mellankrigstiden.

Den civila konsumtionsandelen uppvisar under krisåren i början av 1920- och 1930-talen markerade toppar som sedan planas ut. Toppen 1922 betingas av ett kraftigt fall hos BNP medan offentliga konsumtionsutgifter ungefär står stilla. År 1932 stiger de offentliga konsumtionsutgifterna medan BNP faller. Men vad som är påfallande är att utplaningen efter topparna sker på successivt allt högre nivåer.

Diagram 2. Offentliga utgifters andel av BNP 1920-1958



Källa: Se tab. 1.

I de offentliga civila konsumtionsutgifterna döljer sig en rad komponenter och vi ska senare visa att det under mellankrigstiden fanns vissa med tendensiellt växande sektorsandel, medan andra sektorer svarade för en tämligen konstant andel av BNP.

Av diagram 2 framgår att de offentliga konsumtions- och investeringsandelarna uppvisar ett beteende fram t. o. m. andra världskriget som väl överensstämmer med Peacock/Wisemans föreställning om den offentliga sektorn andel stiger nivå-mässigt i samband med krig och kriser. Med transfereringarna förhåller det sig annorlunda. Något oegentligt har vi här beräknat dem på samma sätt som konsumtions- och investeringsutgifterna.[5] Vi finner att de har en mycket klarare trend under hela perioden efter 1920. Deras andel av BNP stiger förhållandevis jämnt hela tiden. Väsentligen återspeglar det pensionsutbetalningarnas utveckling.

[5] Jmf. avsnittet om transfereringarna under efterkrigstiden.

Ganska tydligt framstår andra världskriget som en gräns mellan två utvecklingsmönster i serierna. Den kraftiga expansionen av de offentliga konsumtions- och investeringsutgifterna inträder under efterkrigstiden. Utifrån uppgifter om de offentliga konsumtions- och investeringsutgifternas andel av BNP framstår inte 1930-talet som någon markerad gränsperiod.[6] Från 40-talets andra halva har vi däremot den dittills snabbaste ökningen av de offentliga konsumtionsutgifternas BNP-andel. Dessutom steg andelen kontinuerligt. 60-talet skulle medföra en ännu kraftigare ökning av de civila konsumtionsutgifterna. Däremot föll militärutgifternas andel något och syns ha stabiliserat sig kring 3-3.5% av BNP. Vad vi kan se av 1970-talet tycks den civila offent - liga konsumtionsandelen stigit ännu snabbare. Kontrasten mot perioden 1920-45 framstår än klarare av diagram 3.

Vad som skiljer efterkrigstiden från tidigare perioder är att den offentliga resursförbrukningen har stigit år från år undantaget endast något enstaka år under 50-talet och i början av 60-talet . Expansionen har inte hängt samman med några dramatiska kriser. Den har tvärtom parats med en hög och/eller stabil tillväxt av BNP — åtminstone fram till 1970. Som vi ser finns det anledning att snarare se den offentliga konsumtionsandelen som präglad av accelererande tillväxt fram till det sena 70-talet då en sådan trend förefaller att brytas.

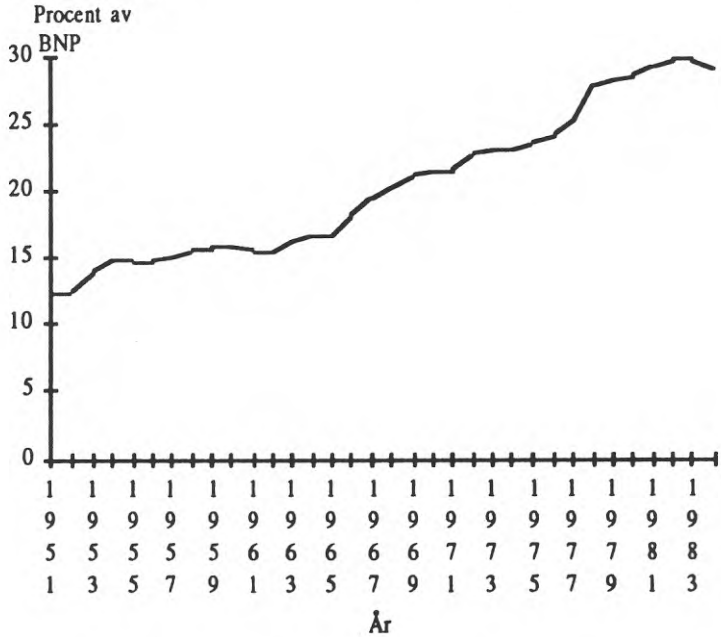
Tabell 2. Offentlig konsumtions andel av BNP 1920-1983
Procent. Löpande priser.

Sektor	1920	1930	1938	1946	1958	1963	1970	1975	1980	1983
Undervisning	2.0	2.4	2.7	2.2	3.2	4.2	5.3	5.4	5.9	5.8
Hälso- och Sjukv.	1.0	1.2	1.4	1.7	2.7	3.2	4.7	6.0	7.3	7.3
Socialvård	0.6	0.6	0.8	0.8	1.1	1.2	2.2	3.0	4.7	4.3
Allm. off. tj.	1.0	1.0	1.0	1.2	1.2	1.3	1.6	2.2	2.4	1.9
Rätts-, Polisv.	0.5	0.5	0.6	0.5	0.7	0.9	1.2	1.2	1.4	1.1
Militärutgifter	1.9	1.5	2.2	3.4	4.3	4.2	3.3	3.4	3.1	2.8
Övrig konsumtion	1.3	1.7	2.0	2.2	2.9	2.2	3.1	3.6	4.4	5.7
S:a offentlig konsumtion	8.3	8.9	10.7	12.2	16.1	17.2	21.4	25	29.2	28.9

Källa: Se tab.1

[6] 1930-talet anges som en gräns av både B. Gustafsson, se nedan s. 18-19 och O. Krantz, Offentlig tjänsteproduktion i Sverige 1800-1980 — några aspekter, i *Offentlig sektor och sysselsättning*.

Diagram 3. Offentlig konsumtions andel av BNP 1951-1984.
Löpande priser.



Källa: SCB, nationalräkenskaper
Anm. Serien skarvad 1965 och 1970 för anpassning till SM N10 SM 8501

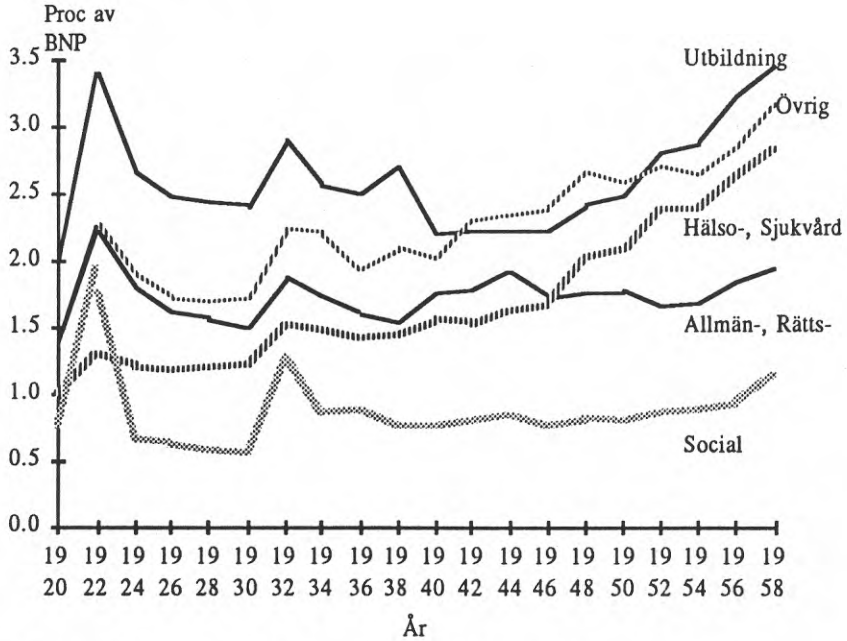
4. *Offentlig konsumtion sektoruppdelad*

Nu har ju totalsiffror över offentlig konsumtion den nackdelen att de döljer högst olikmässiga utvecklingslinjer för olika typer av offentlig konsumtion. Vi har därför alla skäl att försöka bryta ner siffrorna för olika sektorer. I det här sammanhanget får vi nöja oss med den offentliga statistikens klassificeringar.

När vi bryter ner serierna på sektorsnivå möter vi nya problem. Kommer sektorerna under hela perioden att innesluta samma saker? Ovanstående sektorindelning vilar emellertid på ett grundläggande arbete med serierna som E Höök utfört. Nästa diagram vilar på SCB:s indelning vid olika tidpunkter. I

vårt fall är emellertid sektorerna så stora att åtminstone huvudtendenserna borde stå sig på trots av eventuella omgrupperingar. Man kan säkert finna förskjutningar mellan vad som har hänförts till konsumtionsutgifter eller investeringsutgifter. Den här typen av förändringar i budgeteringen och redovisningen kan i själva verket påverka resultatet rätt kraftigt.[7] Trots de stora aggregaten får vi alltså räkna med en viss osäkerhet i diagrammen.

Diagram 4. Offentlig civil konsumtions andel av BNP, sektors indelad 1913-58
Löpande priser



Källa: Höök E., Den offentliga sektorns expansion
Johansson Ö., The gross domestic product of Sweden.....

En del likheter och olikheter bör ändå kunna urskiljas. Av de civila konsumtionsutgifterna dominerade utbildningskostnaderna från 1920 till 1970. Som andel av BNP steg de något mellan 1920- och 1930-talet. Andelen sjönk under kriget för att omdelbart därefter ta fart.

7 Se framför allt E. Helmersson, Svensk krispolitik under 1930-talet.

Hälso- och sjukvårdssektorns andelsväxt avviker från det allmänna mönstret för den offentliga konsumtionen under mellankrigstiden i så måtto som den redan då uppvisar en nästan trendmässig andelsväxt åtminstone sedan slutet av 1920-talet.

För de sociala utgifterna kan vi se den mest markerade nivåförskjutningen relativt sett mellan 1920- och 1930-tal. Men den sker på låg nivå och det finns ingen trendmässig växt förrän under andra halvan av 50-talet. Det mest påfallande är de sociala konsumtionsutgifternas starka knytning till krisperioderna. Medan andra offentliga konsumtionsutgifter stod stilla eller sjönk steg de sociala från 72.9 milj. kr till 129.1 milj. kr mellan 1920 och 1922. Därefter sjönk de kraftigt och låg kring 50-55 milj. kr under resten av 20-talet. Med hänsyn taget till penningvärdesförbättringen torde det innebära en återgång till 1920 års nivå. 1930-talet visar en liknande utveckling med en markerad topp 1932 och en sänkning av utgifterna därefter. Men sänkningen var under 30-talet inte alls lika markerad som under 20-talet.

Orsakerna till de kraftiga svängningarna ligger naturligtvis i att det är arbets - löshetsutgifterna som slår igenom och att de så att säga ordinarie sociala konsumtionsutgifterna är förhållandevis små.[8]

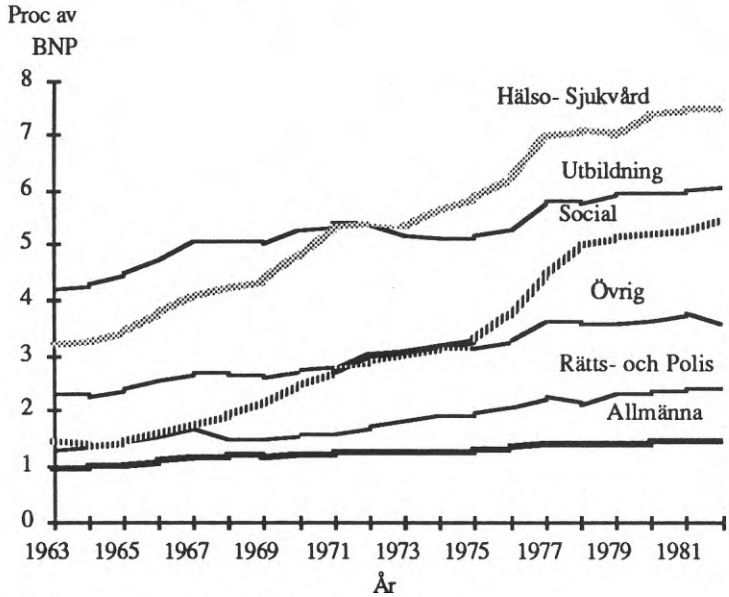
Det skall poängteras att det är de sociala konsumtionsutgifterna vi studerat. Om vi medtagit de sociala transfereringarna, som utgör en stor del av socialutgifterna, hade vi fått en jämnare utveckling och de samlade socialutgifterna steg tämligen kontinuerligt under perioden 1913-1938 från 0.7 till 3.1% av BNP. Framför allt är det pensionsutgifterna som stiger.

Allmänna offentliga tjänster och rätts- och polisväsendet uppvisar en nästan konstant långsiktig andel. Övrig-posten slutligen är besvärande stor. Dess innehåll förskjuts succesivt under perioden från kyrkans utgifter till vägkostnader . Förmodligen bör vi räkna med att under den senare delen tillkommer också i växande utsträckning kostnader för det som senare kom att kallas samhällsplanering. Denna post är således heterogent sammansatt och om vi så önskar kan vi kanske tolka dess växt som en indikator på den offentliga sektorns diversifiering.

Sammantaget kan det i alla fall konstateras en markerad skillnad mellan mellankrigstid och tidig efterkrigstid. Även om det förekommer en del — förhållandevis små — nivåförskjutningar för vissa sektorer under mellankrigstiden så är det svårligen att betrakta som trend. Efterkrigstiden uppvisar däremot omedelbart en trendmässig andelsväxt för alla större sektorer.

8 Se E. Höök *Den offentliga sektorns expansion*, tab.52. Jmf. också B. Gustavsson, Perspektiv på den offentliga sektorn under 1930-talet, i *Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden.*

Diagram 5. Offentlig civil konsumtions andel av BNP, sektorsindelad 1963-82
Löpande priser



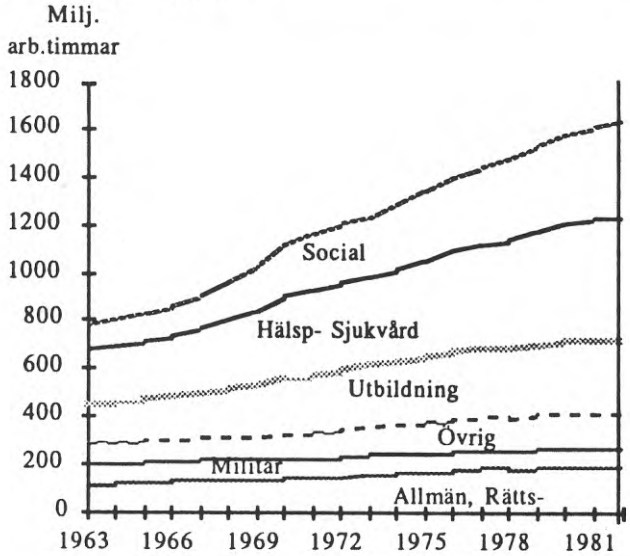
Källa: SCB nationalräkenskaper, 1975 och 1984

Bilden förändras något när vi kommer till 1960- och 70-talen. Andelstillväxten accentueras och gäller alla sektorer men i ganska olika takt. Anmärkningsvärt är sålunda att den i utgångsläget största sektorn — utbildningssektorn — förändras mycket lite efter mitten av 60-talet. Det förefaller som om effekterna av de stora utbildningsreformerna, som förlängde den genomsnittliga utbildningstiden ganska kraftigt, redan slagit igenom. Som vi ska se nedan är det möjligen en förhastad slutsats. Inte heller kan vi säga att Övrig-"sektorn", som ju nu i växande grad innesluter såväl bostads- och samhällsplanering som kultur- och fritids-"konsumtion", svarar för någon anmärkningsvärd andelstillväxt. Det är två sektorers utveckling som helt präglar bilden av den växande offentliga konsumtionsandelen av BNP. För det första är det hälso- och sjukvårdsutgifterna. Alltsedan andra världskriget har dess utgiftsandel stigit brant och under 1970-talets första år blev den största sektor. Det är ingalunda frågan om bara en kostnadseffekt utan handlar i allra högsta grad om en växande verksamhet. För det andra handlar det om "social konsumtion" d.v.s. kostnader för olika verksamheter i företrädesvis kommunal men också statlig regi. I detta fall

är det mindre frågan om en fortlöpande andelstillväxt utan om nivåförskjutningar under särskilda perioder: andra halvan av 50-talet, 67-72 och 76-78.

Att iaktta den offentliga konsumtionens expansion genom den offentliga konsumtionsandelen i löpande priser på det sätt som just gjorts kan med fog sägas representera ett kostnadsfixerat betraktelsesätt. Vi studerar då offentlig konsumtion som användning av en del av BNP. Det är ett sätt att se hur stor del av nationalprodukten som förbrukas som offentlig konsumtion. Men det säger väldigt lite om de offentliga verksamheternas utveckling. Den väg som vore konsekvent i förhållande till gängse ekonomiska mått vore att försöka skapa en bild av "volym"-utvecklingen av offentliga tjänster.[9] Jag har redan satt frågetecken för ett sådant betraktelsesätt — inte därför att tjänster inte skulle kunna volymberäknas men därför att en poäng med offentlig verksamhet kan just vara att det inte är produktion för marknaden. Införandet av marknadsanaloga "prestationsmått" är under sådana omständigheter inte bara en fråga om mått. Det kan i sig innebära en förändring eller åtminstone en strävan till förändring av verksamheten och bör också ses i det sammanhanget.

Diagram 6. Arbetade timmar i olika sektorer av offentlig sektor 1963-82. Miljoner arbetstimmar



Källa: SCB Nationalräkenskaper 1975 och1984

[9] Se t.ex. Å. Tengblad, Principer och riktlinjer för fastprisberäkningar av offentlig verksamhet, i B. Gustafsson (red), *Den offentliga sektorns expansion*

Det alternativ som rent praktiskt står till buds är föga revolutionerande. Det är att studera den arbetstid som lagts ner inom offentliga förvaltningar. Ett sådant studium är möjligt för de senaste perioderna.

Som vi ser är den offentliga expansionen under 60- och 70-talen långt ifrån bara ett kostnadsfenomen. Antalet nedlagda arbetstimmar ungefär fördubblas mellan 1963 och 1982. Värt att notera är också att hälso- och sjukvårdssektorn redan 1963 i arbetstimmar räknat — till skillnad från i kostnader — var betydligt större än utbildningssektorn. Av ökningen på ca 850 miljoner arbetstimmar faller nästan 300 miljoner på hälso- och sjukvårdssektorn och lika mycket på den sociala sektorn. Även antalet arbetstimmar i utbildningssektorn har ökat kraftigt: 150 miljoner arbetstimmar vilket i stort sett innebär en fördubbling. Kanske är utbildningssektorns tillväxt mest anmärkningsvärd med tanke på dess förhållandevis svaga kostnadsutveckling. Men den svarar väl mot utvecklingen av antalet anställda. Kanske är det så att den arbetstidsförkortning som präglat andra delar av samhället i mindre grad påverkat utbildningssektorn.

Helt dominerande tillväxtområden är således hälso- och sjukvårdssektorn samt den sociala sektorn. Att dela upp timmarna på olika komponenter låter sig inte göras med den använda statistiken. Helt klart är väl att stora delar av ökningen ligger å ena sidan på åldringsvård och å andra sidan på olika slag av barnomsorg.[10] En sådan utbyggnad har också varit relativt oberoende av den allmänna ekonomiska tillväxttakten då den haft andra planeringshorisonter. Men sambandet mellan t. ex. platsantal i barnomsorg och tillväxt av arbetstimmar i social sektor är inte särskilt tydligt. I utbyggnaden av såväl barnomsorg som hälso- och sjukvård har ofta funnits arbetsbesparande ambitioner. Den sociala sysselsättningen har också andra bestämningsgrunder. Så har ju alltid den sociala verksamheten en benägenhet att växa under perioder av ekonomisk kris. I det avseendet finns det en kontinuitet från mellankrigstiden till det sena 70-talet.

Om vi således kan se att den offentliga verksamheten — mätt i arbetade timmar — ungefär fördubblades mellan 1963 och 1982, har vi då motsvarande möjligheter för äldre perioder? Något statistik över arbetade timmar finns visserligen inte att tillgå men det finns en annan möjlighet. På så sätt kan vi ändå nå en grov skattning av den totala utvecklingen. Utgångspunkten blir serierna över den offentliga konsumtionen i fasta priser. Visserligen innesluter den offentliga konsumtionen också annat än lönekostnader, men lönekostnadernas andel fluktuerar inte alltför mycket över tiden. Problemet är naturligtvis att med fastprisberäkningar utlämnas man åt valproblem av deflatorer. Nedanstående bedömning har helt osofistikerat använt SCB:s deflatorer över offentlig konsumtion. Med dess hjälp kan vi grovt skilja perioder av snabb tillväxt från perioder av långsam. Siffrorna kan föras tillbaka till 1950.

---

[10] Se *Perspektiv på välfärden*, s. 37 och 185.

Före 1950 försämras möjligheterna än mer. Två försök har gjorts att skatta den offentliga sysselsättningen före 1950 med utgångspunkt från folkräkningarna[11]. För perioden 1920-1950 är de ungefärligen samstämmiga. Under 1920-talet växte den offentliga sysselsättningen med ca. 20%, under 1930-talet med ca. 30% samt under 1940-talet något mer eller något mindre än under 30-talet. Tyvärr blir jämförelsepunkterna lite svåra då ju det var krig 1940 och vi givetvis är intresserade av att skilja ut förändringarna s. a. s. inklusive och exklusive kriget.[12] Totalt sett fördubblades i varje fall den offentliga sysselsättningen mellan 1920 och 1950. Det kan jämföras med perioden 1963-80. Under den senare perioden fördubblades också sysselsättningsvolymen. Tillväxttakten är således nästan dubbelt så snabb under den senare perioden som under den förra.

Mycket längre kan vi för närvarande inte komma beträffande mellankrigstiden. Vi skulle gärna vilja veta förhållandet mellan verksamhetsexpansion och relativprisförsämring under den tidigare perioden. Men i och med att sysselsättningsdata är koncentrerade till folkräkningsåren och tillväxten så ojämn blir det svårt att erhålla meningsfulla tal.[13]

5. *Offentlig konsumtion —en summering*

För efterkrigstiden är det emellertid möjligt att rekapitulera förhållandet mellan "volym"-utveckling och relativprisförändring. Det har gjorts i tabell 2. Siffrorna får inte tas alltför bokstavligt då val av basår för fastprisberäkningar spelar viss roll. I det stora hela bör tabellen dock spegla skillnader mellan olika 5-årsperioder.

---

11 Se O. Krantz, a.a., s. 14 samt SOU 1980:6, *Offentlig verksamhet och regional välfärd*, s. 37

12 Krantz har också gjort "produktionsvärdes"-skattningar för perioden vilka antyder att den civila offentliga produktionen växte snabbare på 30-talet än på 40-talet. Ett sådant resultat ställer dock nya problem då vi från diagram 4 vet att den civila offentliga konsumtionen omfördelas ganska rejält i samband med krigsutbrottet.

13 A. Forsman gör en bedömning av relativprisförsämringen under mellankrigstiden som anger att den var ganska obetydlig jämfört med efterkrigstiden. En sådan slutsats skulle stå i överensstämmelse med föreställningen att den allmänna produktivitetsutvecklingen var långsammare under mellankrigstiden. Som den offentliga konsumtionsandelen steg med 57% 1920-50 mot 68% 1963-80 samtidigt som BNPs tillväxttakt är likvärdig under de bägge perioderna förefaller det heller inte orimligt. Forsmans tillvägagångssätt — att beräkna prisförsämringen för totala offentliga utgifter — verkar dock mindre lämpligt. Det finns ingen anledning att förvänta någon relativprisförsämring för investeringar av de skäl som gäller konsumtionen. Även stora delar av transfereringarna har anknytning till inkomstutvecklingen men inte av samma skäl som konsumtionsutgifterna. Se A. Forsman, a. a., s. 47–48

Tabell 3. Offentlig konsumtions utveckling 1950-84.
Relativprisförändring,Tillväxt i fasta priser,
Andelstillväxt i BNP, fasta och löpande priser.

År	Procentuell relativpris-förändring	Procentuell "volym"-tillväxt/år	Procentuell andelstillväxt löpande	fasta
1951-55	9.5	5.5	21	10.5
1956-60	3.5	3.5	4.5	1
1961-65	13	5.0	10.0	-2.5
1966-70	10.5	6.0	22.0	10.5
1971-75	9	3.0	11.5	2.5
1976-80	10	3.5	21.0	10.5
1981-84	-3	1.5	-3.5	-0.5

Anm1. Relativprisförändringen har beräknats som procentuell förändring av deflatorn för offentlig konsumtion över 5 år/procentuell förändring av BNP-deflatorn för motsvarande period. Volymtillväxten är genomsnittlig tillväxt per år. Andelstillväxterna är procentuell tillväxt under perioden.

Anm2. 1950-65 basår 1959, 1965-70 basår 1975 och 1970-84 basår 1980.

Källa: SCB Nationalräkenskaper, 1971,1977 och 1985

Till att börja med kan vi urskilja 1950-talets första halva och hela 1960-talet som de perioder då sysselsättningsexpansionen i offentlig sektor procentuellt sett var kraftigast. Tillväxten var långsammare under 50-talets andra halva och under 70-talet. De första åren på 80-talet framstår i sammanhanget som mera markant avvikande. Förskjuts sedan uppmärksamheten till den fjärde kolumnen observerar vi ett mått på relationen mellan offentlig konsumtions "volym"-förändring och BNP:s. Vi ser att "OK-volymen" växte avsevärt snabbare än BNP under det tidiga 50-talet, det sena 60-talet och det sena 70-talet. De två första perioderna kan det hänföras till en hög tillväxt i offentlig konsumtionsvolym och den sista perioden beror det på en långsam BNP-tillväxt. Det följer av en direkt jämförelse av kolumn 2 och 4. Under de andra femårsperioderna är skillnaden mellan BNP:s och offentlig konsumtions volymtillväxt inte lika stora. Under det tidiga 60-talets rekordår växte rentav BNP snabbare än offentlig konsumtionsvolym trots att den senare då hade en kraftigt stegrad tillväxttakt. Sent 50-tal och tidigt 70-tal präglades däremot av neddragen expansionstakt av offentliga verksamheter. I än högre grad gäller det som synes 80-talets första år.

När det sedan gäller den offentliga konsumtionens andel av BNP i löpande priser — vars olika komponenter vi tidigare studerat relativt utförligt — utgörs dess förändring av summan av kolumn 1 och kolumn 4. I denna tolkningsram kan den sägas bero av tre komponenter: BNP-tillväxten, den offentliga konsumtionens volymutveckling samt offentliga tjänsters prisutveckling i förhållande till den allmänna prisutvecklingen (dvs BNP:s prisutveckling). BNP-tillväxten i sin tur spelar två roller. Å ena sidan bidrar den till att hålla ner offentlig konsumtions fastprisandel (kolumn 4). Å andra sidan bör en BNP-tillväxt som beror av produktivitetsstegring stimulera "prisförsämringen" (kolumn 1) för offentliga tjänster.

Det visar sig att relativprisförsämringen uppvisar en förvånansvärd stabilitet. Bara under 1950-talets andra halva och 1980-talets första år avviker prisförsämringen markant från 10% per 5-årsperiod. Nu präglas perioden 1951-55 helt av de exceptionella åren 51-53 då även offentlig konsumtions prisförsämring var stor. De avsevärt lägre värden som anges för 1956-60 återspeglar bättre även åren 1954-55. Efter 1953 präglades sålunda 50-talet av en låg relativprisförsämring. Vi kan alltså säga att från 1960-talet och framåt finns en permanent relativprisförsämring som s. a. s. garanterar en hög tillväxt av den offentliga konsumtionens BNP-andel. 1950-talets prisförsämring var lägre undantaget de första åren av korea-inflation och dess efterdyningar. Huruvida femtiotalet i detta avseende utgjorde en parentes eller var typisk för en tidigare utveckling låter sig inte avgöras. Det är också otvivelaktigt så att relativpris - försämringen svarar för merparten av andelstillväxten.[14]

Det har tidigare sagts att källan till offentliga tjänsters prisökning i förhållande till BNP är det faktum att den offentliga tjänsteproduktionen definitionsmässigt saknar produktivitetstillväxt. Men produktivitetsutvecklingens effekter på relativpriserna verkar — som tidigare påpekats — genom lönebildningen. Det är den relativa lönekostnadsstegringen som reflekteras genom relativprisförändringen. Och lönebildningen är ingen direkt reflex av produktivitetsutvecklingen. Den har också andra bestämningsgrunder. Så t. ex. har i offentlig sektor funnits en rad låglönegrupper som med hjälp av den solidariska lönepolitiken erhållit mer än genomsnittlig löneutveckling. Andra grupper har måhända släpat efter. Vi kan därför inte förvänta oss ett direkt genomslag för produktivitetsförändringar i relativa priser.

6. Offentliga investeringar

Ser vi så på de offentliga investeringarna kan vi notera från tabell 1 att också dessa steg — åtminstone fram till 1970. Man kan säga att dessa investeringar i

[14] Jmf. A. Forsman, a.a., s. 45-48

Tabell 4. Offentlig investeringsandel av BNP 1970/74 och 1980/84. Procent.

	1970/74	1980/84
Totala bruttoinvesteringar (exkl. bostadsinvesteringar)	16.5	13.8
Statliga investeringar	3.1	3.1
Kommunala investeringar	4.6	3.5
Varav:		
Statliga myndigheter	1.2	0.8
Statliga affärsverk	1.5	1.5
Statliga företag	0.5	0.8
Kommunala myndigheter	2.9	2.2
Offentliga bostadsinvesteringar	1.6	1.1

Källa: Nationalräkenskaperna N 10 SM 8501, Appendix 2-3.

stor utsträckning är en konsekvens av konsumtionens expansion. För utbyggnad av undervisning krävs anläggning av skolor osv. I varje fall gäller detta under efterkrigstiden då investeringar för utbildnings- och sociala ändamål blivit betydande. För den tidigare perioden varierar myndigheternas investeringar mest med vägarbetena som under perioden före 1950 utgjorde ca. hälften av myndigheternas investeringar.

Offentliga investeringar utgörs inte bara av myndigheternas investeringar. Hit måste också räknas offentliga affärsverk, bolag företag och stiftelser. De totala offentliga investeringarna steg från 1950-54 till 1965-69 från 7.6 % till 10% av BNP. Under 1970-talets första femårsperiod sjönk de till 9.5% varav myndigheterna svarade för 4%. Växten förklaras nästan helt av kommunernas investeringsökning, dels myndigheternas och dels bostadsinvesteringarna. Ser vi till de statliga företagens investeringsutveckling har de periodvis stigit, periodvis sjunkit. De statliga affärsverkens investeringar har däremot entydigt minskat i relativ omfattning åtminstone fram till 1975. I början av 1950-talet utgjorde de ca. 15% av de totala bruttoinvesteringarena exkl bostäder. I början av 1970-talet var motsvarande siffra ca. 8.5%. Under 1980-talets fem första år utgjorde de i genomsnitt 11%.

Nu ska emellertid de offentliga investeringarnas stegring ses mot bakgrund av att under perioden bruttoinvesteringarna i sin helhet, alltså både privata och offentliga, har stigit som andel av BNP. De offentliga investeringarnas andel av de totala bruttoinvesteringarna har inte heller stigit trendmässigt. Från 70-talets

första halva till 80-talets har investeringsandelen av totala bruttoinvesteringar exklusive bostadsinvesteringar legat kring 47-48%.

I den mån som den offentliga investeringsutvecklingen återspeglar utbyggnaden av offentlig verksamhet visar tabell 4 att myndigheternas utbyggnadsverksamhet avtagit under den senaste femtonårsperioden. Det visar sig i sjunkande investeringsandel. Då skall man också ta i beaktande att ju större verksamheten blivit desto större återinvesteringar krävs. Det betyder att av den sjunkande investeringskvoten för statliga och kommunala myndigheter åtgår sannolikt en växande andel till ersättning av förslitna anläggningar och utrustningar.

Den offentliga investeringsutvecklingen är långt ifrån lika expansiv som den offentliga konsumtionens tillväxt. Visserligen steg de offentliga investeringarnas andel av BNP men endast på ett område, bostadsinvesteringarna, kan det sägas ha inneburit en funktionell expansion. Vi har också kunnat se att den offentliga resursförbrukningens ökning ingalunda inneburit att den privata investeringsandelen krympt. Det är snarare så att de privata bruttoinvesteringarnas andel av BNP legat högt samtidigt som den offentliga expansionen varit som störst.

7. Transfereringar och privat konsumtion.

I olika framställningar är det vanligt att man talar om den offentliga utgiftsandelen av BNP vilken anges som $(C_o+I_o+Tr)/BNP$, där C_o och I_o står för offentlig konsumtion respektive investering och Tr för transfereringar. Under särskilt 1970-talet har denna kvot vuxit väldigt kraftigt. Kvoten är "ologisk" som ofta påpekats[15] och vilket i detta sammanhang innebär att "andelen" kan bli större än helheten. Transfereringarna är utbetalningar från stat, kommun och socialförsäkringssektorn till hushåll och företag. De används till privat konsumtion och till investeringar.

Transfereringarnas syfte är inkomstomfördelning. Det är svårt att klassificera dem på ett någorlunda entydigt sätt som åskådliggör den långsiktiga utvecklingen. Olika transfereringar har olika innebörd och vad som bokförs som transferering vid en tidpunkt har inte blivit det vid en tidigare (t.ex. sjukförsäkringsutfallet). En del transfereringar innebär stöd åt vissa sociala kategorier (t.ex. barnfamiljer) andra är subventioner av viss typ av konsumtion (t.ex. bostadsbidrag) och en tredje typ utgörs av vad som kan betraktas som ett försäkringsutfall, alltså en inkomstfördelning över tiden och inte mellan personer (t.ex. ATP). Till yttermera visso finns det betydande skillnader mellan

[15] Se t.ex. J. Lybeck, *Hur stor är den offentliga sektorn?*, Kristianstad 1984, kapitel 3.

brutto och netto då stora transfereringsbelopp vandrar mellan olika delar av den offentliga sektorn. Så är det t.ex. med statsbidragen till kommunerna och en stor del av sjukförsäkringsutfallet går till sjukvårdens huvudmän.

Transfereringarna har utgjort en kontinuerligt växande andel av BNP sedan 1913. De växte i takt med att folkpensioneringen fick ökad omfattning och det statliga stödet till sjukförsäkringsväsendet växte. Men fortfarande i slutet av 1950-talet var transfereringarna relativt blygsamma och uppgick till mindre än 10% av BNP. 1980 uppgick de samlade transfereringarna från stat, kommun och socialförsäkringsinstitut till företag och hushåll till ca. 1/5 av BNP.

Den här utvecklingen hänger samman med i första hand ATP och sjukförsäkringsväsendets utbyggnad i slutet av 1950-talet och framåt. Socialförsäkringsutfallet uppgick 1970 till 12.5 miljarder kr. 1980 var motsvarande siffra 73.5 miljarder kr varav drygt 50 miljarder var pensionsutbetalningar. Denna typ av bruttosiffror är emellertid av föga värde då en icke föraktlig del av ökningen i transfereringar ligger på beskattade försäkringsutfall.

I en skrift om hur storleken på den offentliga sektorn ska mätas har Johan Lybeck påpekat att transfereringarnas andel av hushållens disponibla inkomst "på blott 10 år ökat från ca. 20 till närmare 35 procent. Av ett genomsnittligt hushålls disponibla inkomst är således två tredjedelar resultat av egen ansträngning, en tredjedel resultat av olika offentliga bidrag."[16] Ett sådant betraktelsesätt är emellertid högst problematiskt. För det första är skillnaden mellan "hushållen" avsevärd. För pensionärshushåll utgör transfereringar ca. 80-85% av inkomsten[17] medan för övriga hushåll transfereringsandelen är avgjort lägre. För det andra är det inte rimligt att ställa alla "offentliga bidrag" i motsättning till andra inkomster som resultat av "egen ansträngning". Att en privat pensionsförsäkrings utfall skulle vara resultat av egen ansträngning medan en allmän pensionsförsäkrings inte skulle vara det blir kuriöst. Och den stora delen av transfereringarna är som sagt offentligt försäkringsutfall.

I ett avseende finns det ändå en viktig tanke i Lybecks avgränsning. Varje samhälle har en viss del av befolkningen som är improduktiv i den meningen att de är gamla eller långtidssjuka och därför inte kan ingå i arbetskraften. Formen för dessa gruppers försörjning kan förvisso skilja sig mellan olika samhällen liksom den konsumtionsnivå de erhåller. Den offentliga sektorns transfereringsutveckling i Sverige handlar i hög grad om ersättningarna till dessa grupper. För enkelhetens skull kallar vi dem pensionärer och innesluter i denna term summan av ålderspensionärer, sjukpensionärer förtidspensionerade och delpensionärer.

Låt oss stanna ett ögonblick vid den disponibla inkomsten och dess sammansättning. Diagram 7-9 ger en bild av flödena mellan offentlig sektor och

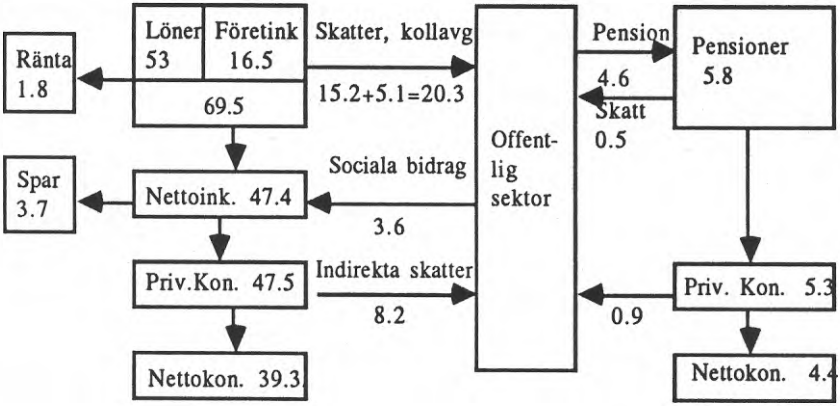
---

16 J. Lybeck, a.a., s. 42

17 *Dagens äldre*, SOU 1985:31, s. 45-47 samt SOS Levnadsförhållanden, Rapport 43, *Pensionärer*, s. 121-123

hushåll. Men ur hushållssektorn har brutits ur pensionsutbetalningarna som bedöms som en funktionell inkomstkategori vid sidan av inkomst av kapital och arbete. Diagrammen skildrar flödena år 1963, 1970 och 1982. De "produk - tiva"hushållsinkomsterna är helt enkelt inkomsterna av arbete och kapital inklusive alla kollektiva avgifter till stat, kommun och socialförsäkrings-sektorn. Pensionerna utgörs av folkpensioner, allmänna och avtalsenliga tjänstepensioner samt delpensioner. Skillnaden mellan pensionssumman och från offentlig sektor utbetalda pensioner beror av att en del tjänstepensioner kommer från företag.

Diagram 7. Transaktioner mellan hushåll och offentlig sektor 1963
Miljarder kronor. Löpande priser



Källa: SCB:s nationalräkenskaper och Statistisk Årsbok

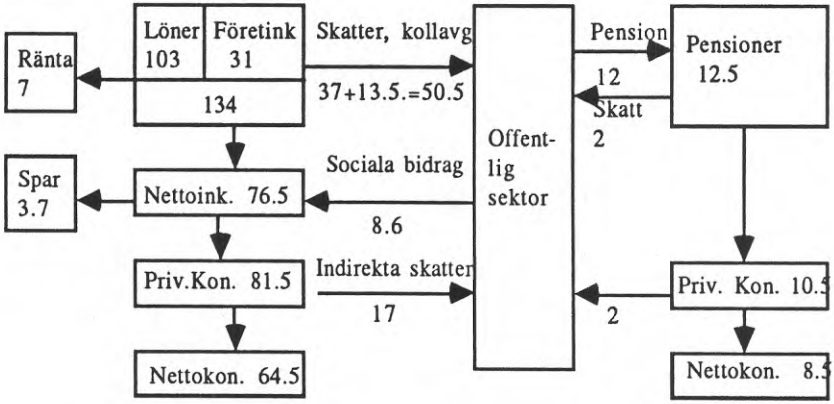
De direkta skatterna är inte alldeles lätta att hantera. Vårt skattesystem baseras på personliga skatter och inte på funktionella. Att därför avgöra vad som är skatt på pension respektive lön är inte möjligt. Utgångspunkten har istället varit att från de totala direkta skatterna dra de summor som rimligtvis kan härröra från pensioner respektive beskattade transfereringar till övriga hushåll. Här finns givetvis en betydande osäkerhet varför siffrorna bör tolkas med

försiktighet. De är dock inte alldeles gripna ur luften. År 1982 vet vi att hushåll med medlemmar äldre än 65 år svarade för ca. 11% av de direkta skatterna. Som en allmän hållpunkt bör den direkta skattebelastningen på olika beskattningsbara inkomster inte skilja sig alltför mycket.

När det sedan gäller det som kallas "sociala bidrag" har vi utgått från att dessa i sin helhet tillfaller den funktionella del av hushållssektorn som är bestämd av arbets- och kapitalinkomster. De "sociala bidragen" utgörs av alla offentliga transfereringar till hushållssektorn exkl. pensioner och pensionsanknutna bostadstillskott.

De indirekta skatterna slutligen har helt enkelt portionerats ut i proportion till privat konsumtion. De offentliga subventionerna till näringslivet har dock först dragits ifrån.

Diagram 8. Transaktioner mellan hushåll och offentlig sektor 1970
Miljarder kronor. Löpande priser

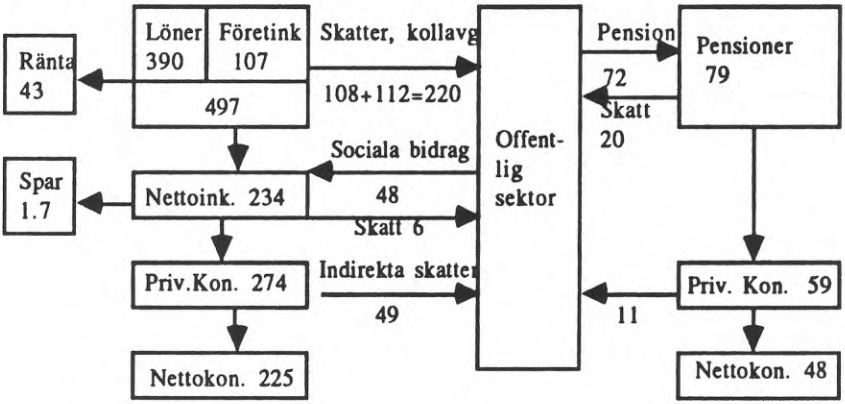


Källa: SCB:s nationalräkenskaper och Statistisk Årsbok

Det mest anslående resultatet är hur pensionsandelen av den privata konsumtionen stiger från 10% 1963 till 11% 1970 och 17.7% 1982. Andelsstegringen är alltså inte så stor under 60-talet men väl under 70-talet. Det

sammanhänger med fyra fenomen. För det första har befolkningen blivit äldre. 1950 var 675 000 eller 9.6% av befolkningen över 65 år. Motsvarande tal var 1960 810 000 eller 10.6, 1970 1 miljon eller drygt 12% och 1982 1.4 miljoner eller ca. 17%. För det andra har pensionsåldern sänkts från 67 till 65 år under 70-talet. För det tredje har pensionsvillkoren förbättrats under 70-talet då allt fler pensionärer kom i åtnjutande av ATP. För det fjärde finns det i 70-talets utveckling också spår av de växande arbetslöshetsproblemen då särskilt under decenniets första halva antalet förtidspensionärer ökade. I hög grad finns det ett samband mellan denna ökning och växande arbetsmarknadsproblem[18].

Diagram 9. Transaktioner mellan hushåll och offentlig sektor 1982
Miljarder kronor. Löpande priser



Källa: SCB:s nationalräkenskaper och Statistisk Årsbok

Den andra iakttagelsen är hur de "sociala bidragens" andel av de disponibla inkomsterna utanför pensionssektorn vuxit. 1963 utgjorde de ca. 5% för att 1970

18 SOS Levnadsförhållanden, Rapport 43, s. 26-30

ha stigit till ca. 10% och 1982 utgjorde de 15%. Från 1970 till 82 ligger den största ökningen på statens transfereringar till hushållen. I hög grad handlar det om olika former av arbetsmarknadsstöd och utfall på arbetsskadeförsäkringen. När det gäller socialförsäkringsutfallet är det framför allt föräldraförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen som bidrar till andelsökningen. Motsvarande deluppskattning har inte gjorts för 1960-talet.

En tredje iakttagelse gäller den privata konsumtionens utveckling. Av våra diagram kan vi inte avläsa någon konsumtionstillväxt då vi arbetat med löpande värden. Emellertid finns det fastprisberäkningar av den privata konsumtionens utveckling i nationalräkenskaperna. Av dessa framgår att den totala privata konsumtionen steg med 26.5% mellan 1963 och 1970 och med 17.5% mellan 1970 och 1982.

Den privata konsumtionstillväxten var alltså avsevärt långsammare under 70- än 60-talet. Men fördelar vi sedan den privata konsumtionstillväxten på konsumtion från pensioner och övrig konsumtion dramatiseras skillnaden betydligt. Ty konsumtion från pensioner steg med 38% mellan 1963 och 1970 och med hela 91% mellan 1970 och 1982. Den övriga privata konsumtionen steg under den första perioden med 24.5% men under den andra endast med 8.9%. Det finns också betydande skillnader mellan vilka komponenter i privat konsumtion som växer under de bägge perioderna: 60-talet präglas fortfarande av en tendentiellt stigande konsumtion av varaktiga konsumtionsvaror vilket knappast är fallet med 70-talet. Den reala konsumtionsökningen under senare år faller tendentiellt nästan enbart på resor och bostäder.[19]

Det betyder att expansionen i pensionsutgifterna sammanfaller med en utom - ordentligt långsam expansion i den privata konsumtionen från andra inkomstkategorier. I viss mån sammanhänger det med att det sena 70-talet och tidiga 80-talet uppvisade en negativ reallöneutveckling samtidigt som pensionssystemet i hög grad var inflationsskyddat. Det måste dock här inskärpas att vi antagit ett likformigt sparbeteende medan i realiteten antagligen det finns ett större sparande hos pensionärer. Möjligen överdrivs härigenom konsumtionen ur pen - sioner.

Likafullt handlar det om en kraftig förskjutning. Av följande avsnitt kommer det att framgå att statsinkomsternas ökning i hög grad betingades av utbyggnaden av ett socialförsäkringssystem. Det trygghetssystemet gav i sin tur en betydande garanti mot inkomstbortfall som för de då yrkesverksamma förändrade villkoren för inkomstanvändning. Motivet att spara för sjukdom och ålder förlorade i betydelse. Risken att ta privata krediter för vanliga löntagare minskade. Kanske var det en förutsättning för den expansion av konsumtionsefterfrågan riktad mot varaktiga konsumtionsvaror och eget hem-boende som präglar tiden. En "social innovation" vars expansiva effekter ebbar ut under 70-

[19] Observationen baserar sig på en jämförelse av andelsförskjutningarna i privat konsumtion i löpande och fasta priser, och beräkning av volym- respektive prisbidrag till löpande prisandelar. För beräkningarna har använts OECD: National accounts.

talet . Då alstrar socialförsäkringssystemet en helt annan effekt på den privata konsumtionen vars expansiva sida inte är lika påvisbar.

Sammantaget kan vi således säga att 70-talets transfereringsutveckling i stort sett helt förklaras av å ena sidan ökningen av pensionsinkomster å andra sidan av transfereringar som sammanhänger med de växande arbetsmarknadsproblemen. Därutöver har föräldraförsäkringen kraftigt expanderat vilket bör sättas i relation till den högre förvärvsfrekvensen bland kvinnor med barn. I övrigt har transfereringarna som andel av de disponibla inkomsterna knappast ökat.

Vad som däremot ökat tendentiellt under 70-talet är transfereringar till näringslivet. Mellan 1970 och 1982 steg de från 3.5 miljarder till 42.3 miljarder. Av dessa var 1.3 respektive 31.1 miljarder subventioner. Denna tillväxt förklaras å ena sidan av stigande livsmedelssubventioner(ca. 5 miljarder kr 1982) å andra sidan av olika branschstöd(ca. 10 miljarder kr 1982). En tredje faktor är stödet till bostadssektorn (som i första hand handlar om det ökande villa-byggandet under 70-talet). Totalt omfattade detta ca. 8 miljarder 1982.[20]

Tabell 5. Offentliga inkomsters och skatters andel av BNP1920-1975 . Procent.

Totala skatter		Offentliga inkomster	
År	%	År	%
1920	9.7	1950	21
1930	9.9	1960	28.7
1937	12.1	1970	40.1
1940	14.8	1975	46.6
1945	18.0		

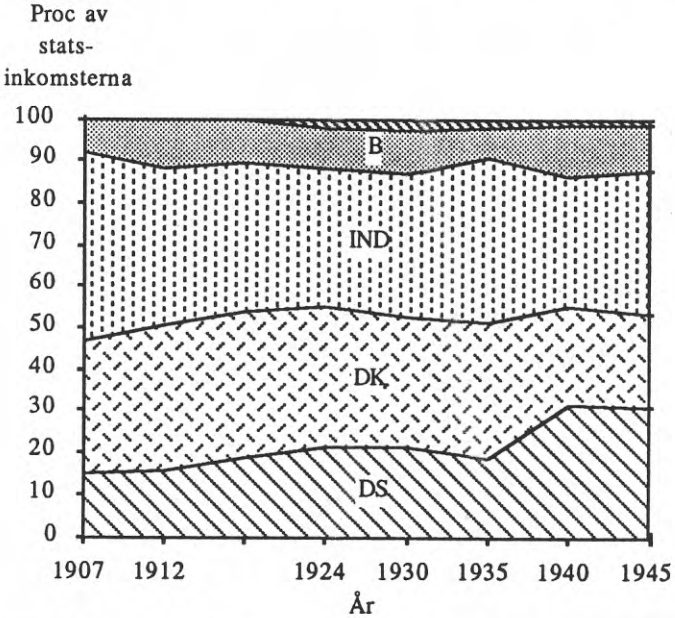
Källa: E Rodriguez, Offentlig inkomstexpansion, s. 217-18
Anm. Serien före 1950 är inte komensurabel med den efter.

20 Notera att summan inte utgör hela statens subventionering av boendet utan bara den del som bokförs under subventioner till näringslivet. Till den ska t. ex. dels bostadsbidrag av olika slag fogas dels den subventionering som ligger i avdragsrätten av räntor. Exemplet kan illustrera det allmänna förhållandet att subventionering kan förekomma antingen som transferering eller som skatteförmån.

7. *De offentliga inkomsternas utveckling*

När vi nu ägnat ganska stor uppmärksamhet åt de offentliga utgifternas utveckling finns det anledning att något stanna upp också vid den offentliga inkomstutvecklingen. Det är givet att den i inte alltför stor utsträckning kan avvika från den utveckling utgifterna uppvisar. Men enligt Peacock/Wiseman utgjorde möjligheterna till skattehöjning en viktig restriktion för möjligheterna att öka den offentliga verksamheten och att dessa restriktioner försvagas under krigs- och krisperioder. E. Rodriguez som beskrivit den offentliga inkomstexpansionen utesluter inte att det kan ha varit så under perioden fram till andra världskriget. En påvisbar skillnad mellan 20-tal och 30-tal i Rodriguez tabellmaterial är emellertid att den tendens till fallande skatteandel av BNP som fanns under hela 20-talet lyser med sin frånvaro under 30-talet. Istället har vi då en svagt stigande tendens hela tiden fram till åren före världskriget då skattekvoten börjar stiga mycket snabbt.

Diagram 10. De offentliga inkomsternas sammansättning 1907-1945.

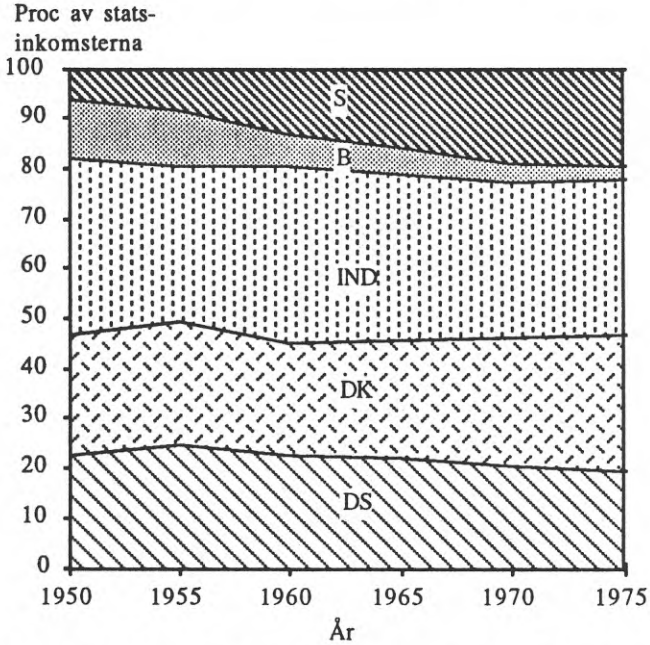


Anm. DS=direkt statlig skatt, DK=direkt kommunal skatt, IND=indirekta skatter, B=bolagsskatt och S=socialförsäkringsavgifter.
Källa: Se tabell 5.

Givetvis har formerna för beskattning förändrats ganska kraftigt under perio - derna. Det finns därför anledning att något se på skatternas sammansättning.

Den relativa fördelningen av skatteinkomsterna förefaller tämligen stabil under perioden. Emellertid döljer i någon mån sammanföringen av statliga och kommunala intäkter vissa utvecklingsdrag. Som Rodriguez påpekar är detta den progressiva statliga inkomstskattens genombrotttid. I relation till de indirekta skatterna ökar den markant under perioden fram till 1920. Men det gör också kommunalskatterna. Kommer vi fram till 30-talet faller den direkta inkomstskattens relativa andel framför allt beroende på de indirekta skatternas stegring. De expansiva statsutgifterna i samband med 30-talskrisen tycks alltså i första hand ha finansierats via stegrade indirekta skatter. Mot slutet av 30-talet — då kriget närmar sig — stiger åter den direkta inkomstskattens andel parallellt med bolagsskattens.

Diagram 11. De offentliga inkomsternas sammansättning 1950-1975.



Anm. DS=direkt statlig skatt, DK= direkt kommunal skatt, IND=indirekta skatter, B=bolagsskatt och S=socialförsäkringsavgifter.
Källa: Se tabell 5.

Ser vi så på efterkrigstiden finns det ett par genomgående tendenser. Den först observerade är den hela tiden tendentiellt stigande andelen för socialförsäkringsutgifter. Den andra tendensen är den hela tiden relativt avtagande bolagsskatten. Det är helt enkelt det utmärkande draget för efterkrigstiden att socialförsäkringsutgifterna stiger relativt sett i motsvarande grad som bolagsskatten avtar. Emellertid är det inte fråga om en jämn tillväxt. Fullt märkbart är den koncentrerad till perioden 1955-1970 dvs. den period under vilken de moderna socialförsäkringsinstituten — sjukkasseväsendet och ATP — byggdes upp.

Men efterkrigstiden präglas också av ett kontinuitetsbrott. Fram till mitten av 50-talet steg den statliga inkomstskattens och kommunalskattens andel på bekostnad av de indirekta skatterna. Sedan bryts denna trend. Nu stiger åter de indirekta skatternas andel och efter en tillfällig uppbromsning följer kommunalskatterna med. Men den progressiva inkomstskattens betydelse avtar om än långsamt så dock stabilt. Av detta kan man inte dra slutsatsen att progressionen i skattesystemet nödvändigtvis minskar efter 1955. För det krävs uppgifter om progressionen i skatteskalorna och totaleffekten av skattesystemet. Men helt klart är att nedgången i tiden sammanfaller med vissa skattereformer som påfordrades av ett motstånd mot den skattepolitik som byggdes upp efter kriget.[21] Skatteandelen byggs härefter framför allt upp av socialförsäkringsavgifter men också av indirekta skatter (omsättningsskatt sedermera mervärdesskatt) och kommunalskatten.

8 Avslutning

Vad vår siffergenomgång av de offentliga utgifterna i Sverige visar är främst två saker. Den kraftiga utgiftsexpansionen tillhör efterkrigstiden och i högre grad dess senare än dess förra del. Under mellankrigstiden växte visserligen den offentliga utgiftsandelen men bara transfereringarna hade en stabilt stigande trend. För konsumtionen blir bilden mer splittrad även om den nivåmässigt låg avgjort högre omedelbart före andra världskriget än efter det första. En trendmässigt växande offentlig resursanvändning dateras därför till efterkrigstiden. Att se 30-talet som den tid då den offentliga expansionen tog sin början är möjligen mer rimligt utifrån utvecklingen av de offentliga inkomsterna.

Efterkrigstidens expansion är emellertid inte likformig. Den låter sig indelas i tre perioder. Den första sammanhänger med den omedelbara efterkrigstiden. I kölvattnet på Arbetarrörelsens efterkrigsprogram genomfördes då en rad sociala reformer som finansierades av den genom kriget höjda skattenivån, stigande nationalinkomst och ett nytt på progressiv inkomstskatt grundat skattesystem. Den andra perioden tar sin början i det tidiga 60-talet. Nya steg tas i den

[21] E. Rodriguez, *Offentlig inkomstexpansion*, s. 125-129.

ekonomiska politiken, då investeringsfonder skapas som konjunkturregulatorer och den selektiva arbetsmarknadspolitiken börjar byggas upp. Den konsoliderade offentliga sektorn kan arbeta från en stark finansiell bas skapad genom socialförsäkringssystemet och den nya omsättningsskatten. Den offentliga verksamhetsexpansionen är mindre inriktad på social utjämning än efter kriget. Nu står snarare den ekonomiska tillväxten och strukturomvandlingen högt på den ekonomiskt-politiska målskalan.[22] Det är framför allt utbildningsreformerna och överföringen av sjukvården på landstingen som svarar för expansionen. En tredje period tar sin början i slutet av 60-talet/början av 70-talet. På det ekonomisk-politiska planet innebär det införande av nya selektiva åtgärder: industripolitik och i förlängningen av arbetsmarknadspolitiken en regionalpolitik.[23] På det socialpolitiska området är politiken en reaktion på den generellt verkande socialpolitik vars främsta uttryck är socialförsäkringarna. Låginkomstutredningen finner en betydande kvardröjande fattigdom. Socialpolitikens mål kan inte längre begränsas till att skapa lika möjligheter åt människorna utan måste utsträckas till att kompensera de som av olika skäl har kontinuerligt sämre möjligheter (t. ex. genom "socialt arv"). Resurserna skulle styras till de som hade största behoven och skulle också individrelateras. En sådan tanke präglade utredningsarbetet som föregick socialtjänstlagen och kan spåras i vissa reformsträvanden av utbildningsväsendet.[24]

Dessa olika tillväxtskeden i den offentliga expansionen får ekonomiska konsekvenser och växer fram i skiljda ekonomiska situationer. Det sena 40-talet präglas av den ekonomiska återuppbyggnads-boomen i Europa. Rekordåren på 60-talet gav utrymme för en betydande offentlig verksamhetsexpansion utan att dess andel av BNP i fasta priser steg. Men till skillnad från under 50-talet var nu relativprisförsämringen betydande och vi kan våga gissningen att det har att göra med en skillnad i produktivitetstillväxt. Skedet som tar sin början under skiftet 1960/70-tal har andra ekonomiska förutsättningar och konsekvenser. Tillväxttakten i BNP sjunker nu och socialförsäkringssystemens uppbyggnadsskede är slut. Tillväxttakten i den offentliga verksamheten avtar också medan kostnaden för denna tillväxt blir hög genom fortsatt stor relativprisförsämring.

---

22 Se t. ex. A. Lindbeck, *Svensk ekonomisk politik*, s. 133-137.

23 Se E. Lundberg/A. Wibble, ""Nymerkantilism" och selektiv ekonomisk politik, i *Ekonomisk politik i förvandling*, som också försöker sätta in utvecklingen av den ekonomiska politien i Sverige i ett europeiskt sammanhang.

24 Ett exempel på utbildningspolitikens område återfinns i A. Baude, Utbildningspolitiken som instrumenti jämlikhetspolitiken, i *Från fattigdom till välfärd*.

III. De kapitalistiska statsfunktionernas framväxt

1. Inledning

Det svenska samhället genomgick en omvälvning av de ekonomiska grundvalarna från mitten av 1700-talet och ett århundrade framåt i tiden. Makten över jorden omfördelades till böndernas fördel. Byarna sprängdes och penninghushållningen vidgades. Nyodling och tekniska framsteg blev påtagliga företeelser i den agrara utvecklingen. En bit in på 1800-talet började industrialismen bryta sig fram. Först inom konsumtionsvaruindustrin senare inom de "tunga" industrigrenarna järn och trä.

Ur samhällsomvandlingen växte nya sociala klasser. Mer välbärgade och kommersiellt inriktade bönder, industriidkare och manufakturister, lågadel, handlare, brukspatroner och de bäst situerade hantverkarna formade vad som i den samtida debatten ibland kallades "medelklassen". De var bärarna av de nya kapitalistiska produktionsförhållandena. De arbetande underklasserna, tjänstehjon, torpare, backstugusittare, statare, arbetskarlar och dagsverksarbetare rekryterades ur de växande bondefamiljerna, från bortrationaliserade frälsebönder och utslagna fattigbönder.

Samhällsomvandlingen var allomfattande och internationell. Den kom att prägla ideologin, konst och vetenskap. I grundläggande avseenden förändrades också staten. Men statens utseende och karaktär är primärt en politisk fråga. Viktiga förändringar i staten är en effekt av ändrade politiska styrkeförhållanden mellan samhällsklasserna. I detta kapitel ska vi se hur staten omformas parallellt med marknadsekonomins utvidgning och industrialismens framträdande. Det vill visa hur tudelningen mellan stat och marknad — och därmed politik och ekonomi — uppkommer och gestaltar sig i 1800-talets Sverige. Illustrationer ska ges av hur denna tudelning omgående ställer krav på statsintervention.

2. Staten omvandlas

Den statliga nydaningen kan näppeligen knytas till någon enskild politisk händelse men växer fram ur nya politiska och sociala motsättningar. Tydligast

ser vi förändringen i näringslagstiftningen. De gamla ekonomiska regleringarna rivs ner och den liberala näringsfriheten slår igenom på område efter område. 1832 frigavs kustbornas rätt till inrikes sjöfart och sjöfart på de nordiska länderna genom författningen om lantmannaseglationen. Brukshanteringen liberaliserades dels genom att tackjärnshandeln inom riket frigavs 1835, dels genom ett beslut 1838 enligt vilket järnverksägarna gavs frihet att använda valfri smidesmetod.1846 följde så förordningar om kolhandeln, stångjärnssmidet och den grövre järnförädlingen som slutgiltigt bröt ner bruks - regleringen. Samma år avvecklades skråsystemet och näringsfriheten fick — under skarpa protester — sitt principiella genombrott. 1850-talet medförde en liberalare tullagstiftning och 1864 kom så en förordning om fri ränta. 1864 markerar också ett slutår för näringsfrihetensgenombrott. Då kom en ny näringsfrihetsförordning som sopade bort de rester av skråanda som levde kvar i 1846 års lagstiftning.[1]

För våra syften är emellertid också en omvandling i statens struktur av intresse. Det gäller förändringar i vissa förvaltningsformer. Traditionellt har i Sverige lokala självförvaltningsorgan spelat en stor roll. Det gäller byalag, häradsrätter och stadsförvaltning. De baserades på sedvanerätter och i mindre grad på central lagstiftning.

Kapitalismens utbredning medförde å ena sidan viktiga inskränkningar i den lokala självförvaltningen. Mest uppenbart kanske genom att näringsfriheten och den fria flyttningsrätten bröt ner möjligheterna att reglera det lokala näringslivet. Å andra sidan kom de nya kommunala förvaltningarna att tilldelas nya och centralt påbjudna funktioner som fattigvård, folkskola och viss hälsovård.

Om förändringarna i förvaltningarnas uppgifter är nog så påtagliga så gäller det också om dess utformning.[2] Den gamla lokala förvaltningen baserades på ståndsorganisationen. Självförvaltningsorganen utgjordes av korporationer som uppbar sedvanerätten och ansvarade inför kungen. Det var ingalunda några "demokratiska" organ i modern mening. Tvärtom återspeglade de starkt den privilegieordning som samhället bestod av.

Men poängen är att de lokala självförvaltningsorganen sammanvävde privata, gemensamma och offentliga arbetsuppgifter. Det nya samhället gav avsevärt minskat utrymme åt sedvanan och utvecklade i rättsligt avseeende en betydande centralisation. Så t. ex. blev sockenstämman rättsligt reglerad 1817. Ståndsorganisationen undergrävdes och avvecklades. Den korporativa förvaltningen avvecklades. Speciella ämbetsmän kom att spela en växande roll. En gräns kom att dras mellan individer och myndigheter, ämbetsutövande individer och övriga.

---

[1] Det utförligaste arbetet om näringsfrihetens genombrott är alltjämt H. Lindströms arbeten om Näringsfrihetsfrågan i Sverige.

[2] Framställningen vilar på statsvetenskapliga översiktsarbeten som N. Herlitz,*Grunddragen i det svenska statsskickets historia*, och densammes *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet*.

Ett vidgat myndighetsutövande gav även upphov till nya offentliga tjänstekategorier: kommunaltjänstemän, lärare, sjukvårdspersonal och polis.

Ämbetsmännen hade spelat en stor och tämligen självständig roll i staten alltsedan 1600-talet. Den senare utvecklingen skulle knappast bryta ämbetsmannaväldet men i hög grad ändra dess karaktär. Tidigare hade ämbeten varit knutna till börd. Endast frälset kunde komma ifråga för ställning som ämbetsman. Med tiden undergrävdes detta ståndsmonopol. Det viktigaste märkesåret är måhända 1789 då Gustaf IIIs förenings- och säkerhetsakt begränsade adelns ståndsmonopol till de högsta ämbetena — en begränsning som i praktiken möjligen redan var genomförd. Men formella fördelar för adeln vid beträdande av ämbetsmannakarriärer fanns kvar intill mitten av 1860-talet.[3] I början på 1800-talet infördes också ett pensionssystem för statstjänstemän vilket kom att dra undan grunden för det betalande av ackord till företrädaren som tidigare — och ännu under 1800-talets första halva — var ett vanligt sätt att komma i besittning av ämbeten. Därmed försvann den variant av "tjänsteköp" som funnits i svensk statsförvaltning. Också i utbildningshänseende innebär 1800-talet stora förändringar där kraven nu skärps på universitetens ämbetsmannautbildning och den juridiska och ekonomiska utbildningen stärks. Ämbetsmän hade tidigare ofta uppburit sin lön i natura genom t. ex. avkastningen från en gård. Mellan 1855 och 1870 avvecklades detta system och ersattes av ett penninglönesystem.

Från 1809 fram till 1870-talet fördes i riksdagen också fortlöpande diskussioner om reformering av förvaltningen med syfte att nå större enhetlighet och rationalitet. Å ena sidan handlade det om att ersätta den gamla kollegiala formen för beslut med det moderna byrå- eller enrådighetssystemet. Å andra sidan ville man göra departementen direkt överordnade de gamla och självständiga ämbetsverken.[4]

Den ovan beskrivna omvandlingen var — till vissa delar — en lång process men den accelereras under 1800-talets första halva och bekräftas genom ståndsriksdagens avskaffande, införandeet av inkomstgraderad rösträtt och de nya kommunallagarna på 1860-talet.

Det är en vanlig föreställning att staten under kapitalismens inledande skede skulle spelat en allmänt sett mer tillbakadragen roll och att ett växande statligt inflytande t. o. m. betecknar en avveckling av kapitalismen. Det är nu inte i vare sig det första eller andra ledet en särskilt välgrundad föreställning

Det liberala idealet om en "nattväktarstat" var i första hand en argumentation för fri företagsamhet, konkurrens och handel. Staten skulle inskränka de ekonomiska regleringarna till ett minimum och överlåta de ekonomiska besluten på affärsmän och industriidkare. Den fria tävlan skulle leda till ett högre allmänt välstånd än någon statsdirigerad ekonomi kunde göra. Staten skulle alltså inte

---

[3] S. Carlsson, *Ståndssamhälle och ståndspersoner 1700-1865*, Lund 1973, s 50-74

[4] B. Rothstein, Den svenska byråkratins uppgång...och fall, i HfKS 5/82, s. 35-36.

intervenera i ekonomin för att begränsa konkurrensen. Däremot ansåg liberaler tidigt att det var en nödvändig statlig uppgift att intervenera i ekonomin i syfte att skapa förutsättningar för den fria konkurrensen och upprätthålla densamma. Staten skulle etablera och garantera marknadsekonomins regelsystem. Härav kravet på en oavhängig stat och kravet på entydighet i rättsutövning.

Och det senare innebär i själva verket att "nattväktarstats"-idealet är förenligt med en tämligen expansiv stat. Att sedan liberaler har hävdat sparsamhet med offentlig medel och motstånd mot statlig centralisation innebär ju inte att de senare målsättningarna nödvändigtvis är förenliga med de mer primära kraven på att staten ska garantera den fria företagsamheten.

Man kan alltså inte utan vidare hävda att staten under kapitalismen kom att spela en mer undanskymd roll. Däremot är det ganska klart att den fick en hel rad nya funktioner. En tämligen klar gräns mellan politisk och ekonomisk sfär upprättades men man kan också tala om en delvis ny gränsdragning mellan privatsfär och myndighetssfär. Därmed separerades också de övervakande och kontrollerande funktionerna ut som en myndighetsuppgift gentemot medborgarna i långt större utsträckning än vad som tidigare varit fallet. Staten kom att monopolisera rättsutövandet.

Nu är det inte bara ren kontroll och övervakning som faller under myndigheter. Det kan skönjas en tendens till att överhuvudtaget allt fler gemensamhetsuppgifter underordnas endera privatkapitalistisk utvinning eller överförs till myndigheterna. Så med sjukvården och utbildningen.

Vi ska här inte föra någon diskussion huruvida den "offentliga sektorns" andel av nationalprodukten växte under 1800-talet eller inte. En sådan diskussion är av flera skäl olämplig. BNP-beräkningarna för 1800-talet är osedvanligt dåliga och går inte längre tillbaka än till 1860.[5] Ekonomin var i stor utsträckning ännu inte monetariserad, varför BNP blir ett ihåligt begrepp. Även offentligutgifter var ibland delvis utbetalade i natura. Paradexemplet utgör naturligtvis den indelta armén men det gäller också andra löneutgifter även om perioden präglas av en övergång till penninglönesystem i statsförvaltningen. Vårt centrala intresse är inte heller i vilken takt offentligutgifterna ökade. Det är istället vilka funktioner den nya staten utvecklade.

Vi kommer då att se att en hel rad av de drag som dominerar bilden av det nuvarande samhällets statliga och kommunala åtaganden träder fram som själv - ständiga funktioner under det förra seklet. Det gäller förekomsten av socialpolitik, sjukvård, folkundervisning, krigsmakt och kommunikationer. Även om dessa funktioner finns också i andra samhällssystem så har de fått en utformning och en plats i den nuvarande staten som inte är en gång för alla given.

---

[5] I ett projekt vid ekonomisk-historiska institutionen i Lund håller man på tatt skapa historiska nationalräkenskaper som ska sträcka sig bak till 1800. Däri ingår också skattningar av den "offentliga sektorns" produktion. För en kortfattad redogörelse se O. Krantz, Offentlig tjänsteproduktion 1800-1980.

3. *Tjänstetvång och fattigvård*

Vad först gäller socialpolitiken så kom den till att börja med att handla om fattigvård. I och för sig kan man säga att fattigvårdsfrågan blev en politisk angelägenhet redan under 1500-talet och under det följande seklet genomfördes både lagstiftningsåtgärder och mer kvalificerade reformförslag lades fram. Tiggeriet måste stävjas och fattigomsorgen regleras.

Men det tycks först vara under senare delen av 1700-talet som tvånget till kommunal fattigvård mer allmänt började tillämpas. Den första fattigvårdsförordningen kom 1763. Häri stadgades för första gången kommunal skyldighet att kalkylera och utdebitera fattigmedel.[6] I en förordning 1788 stadgades inskränkningar för vissa befolkningsskikts flyttningsrätt. Den var föranledd av oklarheter om vilken kommun som bar ansvaret för en viss persons fattigförsörjning. Nu stadgades att den socken "där fattighjonet antingen haft eget hemman eller såsom inhyses- eller tjänstehjon senast varit i skatt antecknad" hade underhållsplikten. Det var som konsekvens av denna bestämmelse som det beslöts att " skröpliga" inhyses- och tjänstehjons inflyttning till socken måste godkännas av sockenstämma.[7] Förordningen har knappast intresse för att den bringade bättre reda i fattigförsörjningen eller i något väsentligt avseende skapade reella förändringar. Men den har intresse dels därför att frågan om vem som hade underhållsplikt nu för första gången blev reglerad dels därför att denna förordning blev ett av de stora tvistemålen i den följande debatten. Man får hålla i minnet att villkoren för de arbetande egendomslösa i hög grad var reglerade av bestämmelserna om tjänstetvång och laga försvar. Det innebar att de som inte hade laga försvar var skyldiga att ta årstjänst och gjorde de inte det kunde de sättas i tvångsarbete eller skickas i krigstjänst. Vilka som hade laga försvar var under tidernas lopp en tänjbar fråga men i princip var det bönder. (För bergsbruk och stadsnäringar gällde speciella regler såväl för besuttna som obesuttna.) Samtidigt reglerades i legostadgor ända fram till slutet av 1700-talet hur många anställda bönder fick ha och hur många barn de fick ha hemma.

Lagarna om tjänstetvång och laga försvar var avpassade till ett samhälle med relativt fåtalig arbetarklass och med stabil övervikt av bönder. Nu fick systemet fungera med en svällande mängd obesuttna. Genombrottet kom dels genom att bönderna fick ha så många anställda som de ansåg sig behöva (1789) dels genom att de fick behålla obestämt antal barn hemma (1808). Om detta innebar några praktiska förändringar för sysselsättningen är väl oklart men lagarna ingick i en tendens till friare ställning för bönderna . Härigenom legitimerades ett relativt oreglerat lönearbete.[8]

---

[6] Se U. Johansson, Fattigvård i Sverige under 1700-talet, *Oppdaginga av fattigdomen*, Oslo 1982

[7] Efter A. Montgomery, *Svensk socialpolitik under 1800-talet*, s. 41-42

[8] Se härom i G. Utterström, *Jordbrukets arbetare*, s. 250-320.

Samtidigt tycks förhållandena för de försvarslösa ha skärpts. 1804 gavs länstyrelserna rätt att på obestämd tid skicka lösdrivare till allmänna arbetsställen. Och här kom tusentals människor att samlas med högst varierande bakgrund. Man kunde ju vara lösdrivare av flera skäl. Men vad som uppenbarligen var i tillväxt — speciellt under krisår — var vad som kallades oförskyllt arbetslösa.

Att lösdrivare med s. k. "god vandel" och mer renodlat kriminella personer sammanfördes var inte bara uttryck för en primitiv attityd till laglöshet som laglöshet. Det sammanhängde med en underutvecklad fång vårdsapparat. Att behandla arbetslöshet som ett brott av samma karaktär som t. ex. våldsbrott hade uppenbara nackdelar och bör rimligtvis ha befordrat en renodlad kriminalitet. Så småningom försökte myndigheterna därför — åtminstone tidvis — att separera de oförskyllt arbetslösa. På en del håll organiserades arbetsbrigade, efter militärt mönster, som utförde större offentliga anläggningsarbeten. Men organisationen var påfallande lik den renodlade kriminalbehandlingen och arbetslösheten var alltjämt kriminell.[9]

Krisår var under denna tid och ännu in på 1860-talet framför allt missväxtår. Och missväxterna drabbade naturligtvis i första hand sysselsättningsmöjligheterna i jordbruket. Det var tjänstehjonen som först kastades ut i arbetslöshet och inte sällan tvingades ut i långa arbetsvandringar.

Under krisår kunde lösdriveriet anta omfattande proportioner. Visserligen hade staten utvecklat krisstöd under särskilt bistra år. Men det riktade sig i först hand till bönderna. Som det ofta utgick i form av krediter kunde återbetalningen bli övermäktig fattiga bönder och t. o. m. driva dem i konkurs. Den pågående utvecklingen med ökande proletarisering kunde inte hejdas av politiska åtgärder.

Att de svällande arbetande underklasserna upplevdes som ett hot mot ordningen är inte så underligt. De slog sig ner i socknen — ofta på allmänningarna som bönderna nu kanske planerade att ägosplittra. De kunde komma att ligga fattigvården till last. Kringstrykandet och tiggeriet kunde inte accepteras när det tog större proportioner. När byarna sprängdes tvingades man ju också möta det individuellt. Kringstrykarna gjorde skogarna och transportlederna osäkra. Till det kommer så att det faktum, att gränserna mellan kriminalitet och arbetslöshet var utsuddade, sannolikt motsvarades av att inte så få levde ömsom av stöld, ömsom av arbete.

Mot mitten av århundradet kom så ett slags liberalt genombrott. 1847 års fattigvårdsförordning stadgade obligatorisk kommunal fattigvård med klagorätt för de fattiga. Samtidigt fastslogs den fria flyttningsrätten men samtidigt förbjöds också tiggeriet. Det var efter segslitet utredande och ett halvt sekels stridigheter de nya principerna kunde slå igenom. Motståndet bland bönder och präster hade förordat skärpt tjänstetvång och motstånd mot en allmän fattig-

---

[9] A. Montgomerry, *Svensk socialpolitik under 1800-talet*, s. 55-61. Se också G. Utterström a.a.

vårdsförordning. Motiven var inte bara ekonomisk sparsamhet men också föreställningen att fattigunderstödet hade en demoraliserande effekt. Redan 1853 kom också en viss skärpning då det stadgades att "envar arbetsför och frisk person var skyldig att försörja sig och de sinautan fattigvårdens mellankomst".[10]

Ungefär samtidigt bröt en ny syn på behandlingen av kriminella igenom. De offentliga bestraffningarna avvecklades. Deras "förråande" inverkan var uppenbar i en tid då underklassernas "råhet" var ett betydande samhällsbekymmer. De gamla tvångsarbetsinrättningarna var på avveckling och principen om cellfängelser bröt igenom. Det bidrog till att klara gränserna mellan kriminalitet och arbetslöshet, en strävan som nu börjar bli tydlig.

Någon ordnad arbetslöshetspolitik var det ännu inte frågan om: men bestraffningarna av de arbetslösa blev lindrigare under de närmaste årtiondena. Försvarslöshetsbestämmelserna levde dock kvar till 1883 och ända fram till 1926 kunde man dömas till tvångsarbete för lösdriveri. De förhållandevis hårda svenska lagarna på detta område bör rimligen ha haft till effekt att hålla de arbetandes utbud av arbete uppe och därmed haft en nedpressande effekt på lönerna.

4. *Från fattigvård till socialpolitik*

Fattigvårdsfrågan tog en ny vändning i slutet av 1860-talet i samband med nya krisår. År 1871 antogs en ny fattigvårdsförordning som var klart mer restriktiv än de tidigare. Nu kom debatten att präglas av att fattigvården utnyttjades i övermåtta och därigenom hade en pauperiserande inverkan. Fattigvården skapade fattigdom. Därigenom var debatten tillbaka i tidigare föreställningar. Det kommunala obligatoriet ifrågasattes och ett resultat var att de fattigas klagorätt slopades. Denna socialpolitiska vändning tycks ha sina rötter i en liberal/konservativ allians där resultatet kom att sammanfalla trots att de ideologiska utgångspunterna var olika. För de konservativa handlade det i första hand om att ersätta den kommunala skyldigheten till fattigunderstöd med ett ökat ansvar för arbetsgivare och släktingar så att den fattige skulle ställas under familjens och husbondens "välgörande förmynderskap". Hos liberalerna var inställningen mer olikartad men intressant är Charles Dicksons positiva inställning till avskaffande av det kommunala obligatoriet: Fattigvården skulle som förut bli obligatorisk "men den bli obligatorisk från den vackra sidan, ty det blir en obligation för samvetet, utan hänvisning till någon lag...Jag vill att understödet skall lämnas av ett gott hjärta och frivilligt, och det blir också

[10] G. B. Nilsson, Svensk fattigvårdslagstiftning 1853-71, i H. Bergren/G. B. Nilsson, *Liberal socialpolitik 1853-1884*, Uppsala 1965, s. 13.

rikligare och mera välsignelsebringande..."[11]. Så kom den nu starkt på frammarsch varande välgörenheten att sättas i motsättning till en obligatorisk fattigförsörjning, om än i en tid då antagligen omsorgen om de kommunala ut - gifterna antagligen var det tyngst vägande argumentet för de flesta parter.

Nu var Sveriges industriella omvandling på väg och kanske präglade det också den syn på arbetslösheten som kom till uttryck i 1870 års betänkande angående fattigvården:"Ytterst sällan torde det inträffa att den, som allvarligt söker arbetsförtjänst, ej skall finna sådan, åtminstone så mycken, att han därmed kan förskaffa sig vad till livets uppehållande oundgängligen erfordras."[12] Här framträder sålunda den uppfattning som för lång tid framåt skulle prägla åtminstone stora delar av den borgerliga opinionen: att arbetslösheten berodde på arbetarnas alltför höga löneanspråk eller lättja. Det var också om arbetslös-hetsfrågan den socialliberala kritiken av den mer restriktiva fattigpolitiken handlade. Man kunde acceptera en frivilligheten i fattigvården om samhället er - kände de arbetandes rätt till arbete. Hos andra liberaler var ståndpunkten den motsatta: "Arbetslöshet är ett mindre ont än ett öppet erkännande av människans rättighet till arbete."[13]

Det sena 1800-talet kom så att medföra tre för sammanhanget betydande om - välvningar. För det första bröt industrialisenn fram på bred front. Nya branscher uppstod. Stagnerande tätorter började växa. Industriledare och bankmän började bli framträdande element i borgarklassen. Även jordbruket kom att präglas av industrialismen i form av ökad handel med nya varor och mer maskiner i produktionen. För det andra och som följd av det första utmejslades en mer enhetlig arbetarklass. Den centrerades till tätorterna. I fackliga strider formade den sina organisationer och blev en politisk faktor att räkna med. För det tredje tog emigrationen fart vilken kom att lösa fattigfrågan i en utsträckning som ingen lagstiftning hade förmått. Den period då pauperiseringen sågs som ett stort hot mot samhällsordningen kunde ta en ända.

Härigenom kom andra frågor också att dominera socialpolitiken. Krisår var inte längre orsakade av missväxter utan av konjunkturväxlingar vilket uppfattades som en uteslutande industriell företeelse. Nödhjälpsarbeten hade visserligen funnits långt tidigare men blev allt vanligare. Behovet av mer ordnad arbetsmarknad blev påtagligt. Industriexpansionen påkallade skyddslag-stiftning. För minderåriga hade visserligen visst skydd införts redan i Fabriks- och hantverksordningen 1846 och senare genom förbud mot nattarbete för minderåriga (1852) men det var en lagstiftning anpassad till manufakturer och hantverk. Frågan om barnarbete hamnade i ett nytt läge när barnen gjorde sitt inträde i de nya fabrikerna.[14] Skyddslagstiftningen i stort tar fart först i samband

---

[11] Citerad efter G. B. Nilsson,a.a., s 93.

[12] Citerat efter H. Nordström, *Svensk arbetslöshetspolitik*, s. 36

[13] C. Dickson 1864, cit. hos G. B. Nilsson,a a, s 98.

[14] L. Olsson, *Då barnen var lönsamma*, Stockholm 1980,

med att ett stort utredningsarbete startas under 1880-talet. Själva lagstiftningen dröjer i stor utsträckning till den stora socialpolitiska isloss ningen under 1910-talet.

Bevekelsegrunderna för politiken var nu delvis andra. Erfarenheterna av industrialismens första genombrott i England talade ganska entydigt om att ett visst arbetarskydd särskilt för kvinnor och barn var av nöden.

I tätorter växte s. k. arbetsstugor för barn upp. Där omhändertogs de barn vars föräldrar arbetade. Efter skolan sattes de i arbete och kunde få mat. Syftet var att lära dem arbeta och att hålla dem borta från gatan där "råheten" och "osedligheten" florerade. Det blev en myndighetsuppgift att "fostra" arbetarbarnen. Här fanns säkert humanitära ambitioner men de var påtagligt uppblan - dade med öppet ideologiska mål.

I Tyskland hade Bismarck lanserat socialpolitiken som begrepp och som ett medel att bromsa socialismens framväxt bland arbetarna. Det var en uppfattning som också vann spridning i Sverige. Så t. ex. hos landshövding Treffenberg, som i ett yttrande om arbetarskydd under 1880-talet påfordrade utsträckt socialpolitik:

> "Först sedan detta skett, och om, det oaktat, arbetarrörelsen skulle hota att bliva övermäktig, så att samhällsfreden rubbas och alla goda medborgare uppkallas till värnandet av densamma, först då kunna dessa medborgare tillägna sig det tröstefulla medvetandet, i vilken furst Bismarck inför den tyska riksdagen rekommenderade sin åldersförsäkring med utropet: 'Om vi måste kämpa, så låt oss kunna göra det med gott samvete.'"[15]

Så kom socialpolitiken att utvecklas som ett växelspel mellan arbetarklassens närliggande intressekamp och högerns ambition att garantera samhällsfreden. Men principerna för fattigvården genomgick inga mer omfattande förändringar. I den följande framställningen från 1915 kan man möjligen se hur fattigfunktionerna har blivit mer differentierade:

> "Genom den slutna fattigvården beredes underhåll och vård å anstalter eller i hem åt särskilda kategorier av fattiga. Inom större städer finnas arbets- och försörjningsinrättningar, med avdelningar för kroniskt kropps- och sinnessjuka, ålderdomshem, barnhem, asyler för husvilla, för barnaföderskor, för mödrar med späda barn, nattasyler m fl. Barn, som böra omhändertagas, utackorderas och i enkla men goda privata hem; på landsbygden är detta det vanliga försörjningssättet i avseende på barn och användes även för äldre. I de kommuner, där inga fattigvårdsanstalter finnas eller där de äro otillräckliga, lämnas ofta till de senare öppen fattigvård. År 1913

[15] Citerat efter H. Tingsten, *Den svenska socialdemokratins idéutveckling*, del 1, s. 59.

hade 60.5% av alla understödstagare i riket öppen fattigvård. Faran för att sådan missbrukas är dock stor, på samma gång som en så ringa motvilja finnes att söka fattigvård i denna form, att en frestelse att begära hjälp i onödan kan uppstå."[16]

Efter denna tämligen långa genomgång av socialpolitikens framväxt ska vi vara betydligt kortare när det gäller de övriga offentliguppgifternas framväxt.

5. Skolan blir myndighet: bildning eller fördumning

Den obligatoriska folkskolans genomförande 1842 var i politiskt hänseende resultat av olika delvis motstridiga intressen. Å ena sidan hade det bland bönderna länge funnits en strävan att vidga bildningsbasen. Så länge kunskapen var ett monopol för de högre stånden skulle böndernas politiska inflytande kunna hållas tillbaka. Bildning sågs som en hävstång för politiskt inflytande. Men till det fogades att den moderna utvecklingens tekniska framsteg krävde en högre bildning i breda befolkningsskikt för att kunna utnyttjas. Utbildningen sågs alltså som direkt ekonomiskt utvecklingsbefrämjande. Delvis andra utgångspunkter gav dåvarande kronprins Oskar 1839: "I Norra Amerika anse de rika och mera bildade, vilka där kallas aristokrater, att det enda sättet att skydda sina rikedomar emot massornas råa begär är att befordra deras upplysning, och de uppoffra betydande summor för detta ändamål."[17] Det skäligen öppna ideologiska motivet att bekämpa "råhet och okunnighet" blev sedan utsagt i propositionen.

Men de olika motiven bakom folkskolereformen gav också anledning till oenighet. Bland bönderna fanns det ett ansenligt motstånd mot att skolan skulle vara likformig. Man förordade lägre kunskapskrav för torpar- och backstugusittarebarn. Men för detta fick man inget principiellt gehör.

Det bör också sägas att även innan folkskolereformen fanns ett troligen växande folkskoleväsende om än mycket blygsamt i omfattning. Folkskolestadgan befäste således en utvecklingstendens och påskyndade den. Men den stadgade också att lärarna måste ha kompetens och god vandel. Det var inte ett likgiltigt beslut vilket framgår av följande skildring från 1830-talet:

---

[16] *Sverige I*, s. 275

[17] Citatet från utställningskatalogen *Land du välsignade*, s. 25. Jämför E. Rappe, Från katekes till social fostran, Häften för Kritiska studier 5/6- 1973 och S. Carlsson *Bonden i svensk historia III*, s. 285-292.

"Lärarne och lärarinnorna voro i bästa fall, på grund av församlingarnas val, antagna, men saknade all förberedande bildning för utöfvande av sitt kall...Andra utöfvade yrket utan att dertill ega något som helst bemyndigande, merendels personer, som misslyckats på andra banor, före detta studenter, afskedade soldater, orkeslösa betjänter, kuskar, sjömän och hvarjehanda löst folk..."[18]

Kompetenskravet gav staten ökad kontroll över undervisningen. Lärarseminarier inrättades och folkskollärare blev en särskild yrkeskategori.

Skolan blev förvisso segregerad då de rika näppeligen nöjde sig med folkskoleundervisning åt sina barn utan skickade dem till privatskolor och högre utbildningar. Men vad som var principiellt nytt med folkskolereformen var, att i det nya samhället ansågs det nödvändigt att under kommunal kontroll åt alla barn bibringa färdigheter i läsning, skrivning och räkning — och så småningom vissa tekniska basfärdigheter — samt att ideologiskt skola alla barn till gudsfruktan och fosterlandskärlek.

Det skulle ta tid för skolan att bryta igenom. Men den byggdes ut i hastig takt mot slutet av 1800-talet. 1886 fanns det ca 12 600 folkskollärare i landet. 1913 hade den siffran i det närmaste fördubblats. Elevantalet per lärare sjönk från 53.8 till 34.9 under samma period. Under nämnda period ökade också antalet skolor från ca 10 000 till ca 15 000. Antalet ambulerande skolor, där undervisningen bedrevs på två eller flera ställen, halverades och utgjorde 1913 ca 1/10 vav hela folkskolebeståndet. Utbildningsexpansionen omfattade också i hög grad de högre utbildningarna och de tekniska skolorna började vinna terräng.[19]

Men folkskolan befann sig fortfarande på ett relativt primitivt stadium och dess innehåll gisslades hårt av den framväxande arbetarrörelsen. Folkfördumningsanstalt kom den att kallas och arbetarrörelsen började utveckla en alternativ folkbildning. Omfattningen på folkskolans undervisning kunde också starkt variera. Så sent som 1911 undervisades 38% av eleverna — företrädesvis på landsbygden — i halvtidsskolor. Deltidsläsningen var faktiskt inte fullständigt avvecklad förrän under 1950-talet.

6. Hälsa och ohälsa blir statsangelägenhet

Till de offentligfunktioner som växte fram i denna tid hör också en rad sjuk- och hälsovårdsfunktioner. De första lasaretten dök upp på 1750-talet och 1833

[18] *Sveriges historia från äldsta tid till våra dagar VI*, s. 213.

[19] *Sverige I*, s.316

hade det vuxit fram ett fyrtiotal lasarett med 1700-1800 sjuksängar. Från lasaretten var sedan 1763 de s. k. hospitalen som i första hand hade hand om "dårar, borttagne och sådana uslingar som av smittosamme eller obotelige sjukdomar äro besvärade, såsom kräfta, fallandesot, spetälska med mera vilkas vistande ibland andra är ohyggeligit eller skadeligit"[20]. Senare fick hospitalen en mer renodlad karaktär av sinnessjukhus. Lasaretten å andra sidan kunde i ringa utsträckning ha hand om mer akuta sjukdomar. I hög grad kom deras verksamhet att handla om behandling av veneriska sjukdomar där det ur spridningssynpunkt var angeläget att isolera de sjuka. Den mer löpande sjukvården - i den mån den existerade i organiserad form - handhades av provinsialläkarna. Det var i samband med industrialismen och städernas tillväxt som sjukvården fick sin verkliga expansion. Antalet läkare ökade från 1860 till 1905 från 445 till 1198. Det innebar en fördubbling av antalet läkare per invånare så att det 1905 gick ca 4500 personer på en läkare. Antalet sjuksängar på lasarett, sjuk - stugor och lasarett steg under samma period från 3171 till 12414. Siffer- uppräkningen skulle kunna fortsätta. Sjukvården expanderade kraftigt under denna period även om det var långt ifrån vad behoven påkallade.[21]

Inom industrin organiserades sjukkassor som under 1870-talet började bli statsunderstödda.

Man kan naturligtvis hävda att sjukvårdens expansion sammanhängde med förbättrad medicinsk vetenskap, ökade ekonomiska resurser m. m. Men det är lika fullt tydligt att sjukvårdsexpansionen innebar en institutionalisering av funktioner som tidigare innehafts av familjen eller arbetskollektiv. Under skrå- hantverkets dagar var det t. ex. inte ovanligt att det stadgades att sjuk gesäll hade rätt till hjälp och tillsyn av annan gesäll. Det är ganska tydligt att ett sådant system skulle vara orimligt i ett modernt industriföretag. Där används istället sjukkontrollen som ett instrument att skilja legitim från illegitim från - varo. Själva sjukdomsövervakningen är överlåten åt sjukvårdsmyndigheter.

Överhuvudtaget kom de sanitära förhållandena i blickfånget under mitten av 1800-talet. Det sammanhängde dels med koleraepidemierna, dels med stads- expansionen. Koleraepidemierna drog också hårdast fram i städerna. Det blev en kommunal angelägenhet att ta itu med renhållningen, ordna kloaksystem och handha sophantering. De bostadssanitära förhållandena bedömdes som under- måliga för underklasserna, särskilt i storstäderna. 1874 kom bostadsvillkoren att övervakas av hälsovårdsnämnderna som inrättades samma år.

---

20 A. Montgomery, a.a., s. 85

21 *Sverige I*, s. 253-258

7. *Staten och den industriella expansionen*

Hittills har vi mest ägnat uppmärksamhet åt de statsfunktioner som var ägnade att reglera och övervaka de sociala villkoren för de arbetande klasserna. Men staten spelade också en aktiv roll för att bana väg för industrikapitalismen. Först och främst genom att skapa de materiella grundvalarna i form av omfattande offentliga investeringar. Och 1800-talet medförde på snart alla transport- och kommunikationsområden stora omvälvningar. Det byggdes kanaler, genomfördes hamnförbättringar och stora väginvesteringar. Men vad som var den stora statliga satsningen som ansetts ha genomgripande förändrat villkoren var järnvägsbyggandet. Det kom igång under 1850-talet, hade sin höjdpunkt under 70-talet och fortsatte en bra bit in på 1900-talet. Motivet till järnvägsbyggandet var också ekonomisk utveckling. Kring järnvägarna skulle nya befolkningscentra byggas upp och järnvägarna skulle dras där kommunikationer tidigare varit svaga. Alla järnvägar drevs inte i statens regi. I huvudsak var det stambanorna som staten svarade för medan järnvägsnätet kring dessa drevs av privata intressenter.

Järnvägarna medförde sänkta transportkostnader och -tider för industrin och underlättad marknadsföring. De lägre transportkostnaderna bidrog till billigare råvaror och därmed lägre priser. Men därtill kommer att i järnvägarnas spår följde stora investeringar i de nya stationssamhällena vilket anses kraftigt ha bidragit till den ökade ekonomiska utvecklingen under 1870-talet. Med järnvägarna följde också postens och telegrafens utveckling. Telegrafnätet inrättades 1853. Redan 1875 hade man 481 stationer — oftast i anslutning till järnvägsstationer — och nära 1 miljon telegram avsändes. Postverket genomgick också en mycket snabb expansion. Mellan 1860 och 1875 ökade t. ex. antalet brev och värdeförsändelser från 6,7 miljoner till 26,7 miljoner.[22]

Men kommunikationsuppbyggnaden hade också effekter som kanske inte var avsedda av dess liberala förespråkare:

> "Företagsintegration och fusioner ... var en följd av den tekniska utvecklingen. Först genom tillkomsten av goda kommunikationer (både järnvägar, post och telegraf inräknas häri), fick företagsledningen möjligheter att övervaka ett företag med många arbetsställen, och det är också först på 1890-talet dylika företag börjar uppträda mera allmänt på den svenska marknaden."[23]

Staten kom också i industrialismens inledningsskede att spela en direkt roll för industrifinansieringen. Paradoxalt nog var det genom ett instrument från

---

22 *Sveriges historia...*, s. 207. För den senare etillväxten i siffror, se *Sverige II*, s. 563-628

23 L. Jörberg, Några tillväxtfaktorer i 1800-talets svenska industriella utveckling, *Kring industrialismens genombrott i Sverige*, s. 31.

regleringstiden: manufakturdiskonten. Diskonten avvecklades också när det nya bank- och kreditväsendet under andra hälften av 1800-talet växte fram. Men dessförinnan hade den spelat en nyckelroll, inte därför att dess kreditgivning var särskilt omfattande men därför att det enligt sina regler skulle bereda krediter åt särskilt riskfyllda investeringar och till låg ränta. Och i det inledande industrialiseringsskedet var det särskilt riskvilliga kapitalet synnerligen strategiskt.

Staten kom således i industrialiseringens tidigare skede att stå för viktiga delar av kapitalanskaffningen, först via manufakturdiskonten för de direkta industriinvesteringarna, sedan genom att staten upptog utländska lån vilka i huvudsak gick till järnvägs- och bostadsinvesteringar. Därigenom avlastades den inhemska kapitalmarknaden den för densamma omöjliga uppgiften att anskaffa kapital till järnvägsnätet.

Riksbankens ställning som varit en hörnsten i den äldre regleringsekonomin fick en högst oklar ställning i samband med privatbankernas framväxt. Det var först kring sekelskiftet som riksbanken mer fullständigt avvecklade sina affärsbanksfunktioner och samtidigt erhöll de viktiga centralbanksfunktioner som sedelutgivningsmonopol och ledning över bankernas räntesättning. Därigenom grundlades också förutsättningarna för en mer aktiv statlig penningpolitik.[24]

8. *Avslutning*

I det här avsnittet har det varit meningen att påvisa hur staten fick nya uppgifter i 1800-talets samhälle. Dessa funktioners uppkomst är knutna till det marknadsekonomins och det industrikapitalistiska produktionssystemets framväxt.

Till skillnad från första kapitlets mer kvantitativa karaktär har här skildrats kvalitativa förändringar. Dessa förändringar av staten — och därmed av dess plats och utrymnme i samhället som helhet — har vi omnämnt i termer av klarare gränsdragning mellan politik och ekonomi, myndighetsutövandets expansion, sönderslagning av de korporativa menigheterna och deras ersättning av den privata individens motsatsställning till staten. Statens karaktär av kapitalistisk stat — till skillnad från feodal eller absolutistisk — markeras genom upphöjandet av myndigheterna över individerna och över klassmotsättningarna. Den nya staten avsatte fullt synliga resultat i form av lagstiftning, nya former för beslutsfattande, en helt ny uppsättning institutioner — inte minst beträffande kommunernas organisation — och nya statliga och kommunala uppgifter.

---

[24] V. Bergström, *Den ekonomiska politiken i Sverige och dess verkningar*, s. 15-28. Betydligt mer utförlig är T. Gårdlund, *Svensk industrifinansiering under genombrottsskedet*. För kreditmarknaden allmänt och riksbankens etablering som centralbank I. Nygren, *Från Stockholms Banco till Citiyank*, Stockholm 1985, s. 35-58

IV. Staten, arbetarklassen och den industriella omdaningen

1. Ekonomiska utvecklingsdrag

Tiden mellan 1890-talets mitt och 1930-talet präglades av en fortsatt mycket snabb samhällsomvandling. Industrin bredde ut sig. Inflyttningen till städerna fortgick i hög takt. Emigrationen fortsatte i stor omfattning fram till första världskriget men föll sedan kraftigt tillbaka.

Under tiden fram till 1914 var den industriella expansionen mycket snabb. Järnmalms- och pappersmasseexporten tog fart. Inhemska innovationer och ökad efterfrågan ledde till ett genombrott för verkstadsindustrin. Det var under denna tid som en rad av de storföretag som skulle komma att spela en stor roll för svensk export av verkstadsprodukter formades. Samtidigt var emellertid också ett dominerande drag i utvecklingsbilden framväxandet av en konsumtionsvaruindustri för hemmamarknaden.

Även om den industriella expansionen skedde på bred front var det framför allt storföretagsamhetens genombrottstid. Den markerar också en övergång till allt mer kapitalintensiv produktion. Kartellbildningen blev en påtaglig företeelse. Kring storbankerna och storföretag som Tändsticksbolaget, Skånska Cement, ASEA, Separator, Atlas Copco m. fl. framväxte en storfinans.

Perioden mellan världskrigen var inte alls lika entydigt präglad av expansion. Både 20-talet och 30-talet kom att inledas av krisår. För industrin var mellankrigstiden en tid av omstrukturering. Företagsdöden var särskilt under 1920-talet omfattande. Betydande branschkriser — bl. a. inom sten- och trävaruindustrin — som slog hårt mot vissa industriregioner. Rationaliseringen i företagen tog fart. Innovationer och produktionsmetoder spreds i ökande omfattning från USA. Taylors "scientific management" vann spridning vilket påfordrade en omvandling av produktionens organisation så att företagsledningens kontroll över arbetsprocessen vidgades och industritjänstemannaleden tätnade.

Mellankrigstiden kan i högre grad kallas ett genombrottsskede för hemmamarknadsindustrin än för exportindustrin. Inflyttningen till tätorter infogade växande arbetarskaror i nya och mer industriellt präglade konsumtionsmönster.[1]

---

[1] E. Dahmén, Mellankrigstid Industri i omvandling, i *Sveriges Industri*, 1985 samt L. Herlitz, Private consumption and development of industrial production: the 1930's compared with post-war tendencies.

Nya konsumtionsvaror bröt sig fram, en del s. k. varaktiga konsumtionsvaror började sin tillväxtcykel.

Storföretagens ställning stärktes genom nya fusioner och kartellbildningar. Nya koncentrationsformer växte fram. Det innebar nu inte nödvändigtvis att småföretagen dog. Ty även om företagsdöden var omfattande så var det samtidigt så att i många branscher nyetableringarna var omfattande. De mindre företagen hade knappast förutsättningar att konkurrera med storbolagen men fick utvecklas genom produktspecialisering med korta serier, lokala marknader och som underleverantörer. Det har sagts att de mindre företagen i viss mån sprungit fram tack vare storföretagsamhetens teknikutveckling, behov av kompletterande produkter och standardisering.

2. *Arbetarklassens växt och organisering*

Om det är riktigt att säga att tiden från 1800-talets slut till 1930-talet är den period då Sveriges industriella struktur danades så kan man nog också säga att det var under denna period den moderna arbetarklassen formades.

Lönarbetarnas antal ökade mellan 1890 och 1930 från ca 700 000 till drygt 1 500 000 personer eller från 25% till 40% av befolkningen i åldern 15 till 64 år. Men det var inte bara antalet som ökade utan underklassernas sammansättning förändrades också kraftigt. Industriexpansionen innebar naturligtvis att industriarbetarna blev den kvantitativt dominerande delen av lönarbetarna. Men fram växte också stora grupper byggnads-, grov-, sten-, anläggnings- och hamnarbetare. Den framväxande arbetarklassen kom i allt högre grad att koncentreras till städer och industriorter.[2]

Mot arbetarklassens kvantitativa framväxt svarade också en omgestaltning av den politiska scenen. Arbetarklassens fackliga och politiska organisering skapade en ny kraft i politiken som mer och mer utmejslades som en huvudpol.

Socialdemokratin växte fram i slutet av 1800-talet och utmanade öppet det borgerliga samhället. Så här skrev man i ett program från 1895: "Socialdemokratin skiljer sig från andra politiska partier därigenom, att den vill helt omdana det borgerliga samhällets ekonomiska organisation och genomföra arbetarklassens sociala frigörelse, till betryggande och utveckling av den andliga och materiella kulturen." Målet var det klasslösa, socialistiska, samhället: "Detta åter kan endast ske genom upphäfvandet af det privatkapitalistiska monopolet på produktionsmedlen och dessas förvandling till gemensam, hela

[2] G. Olofsson, Arbetarklass och underklass i Sverige 1870-1930, i Zenit nr 45.

samhället tillhörande egendom, samt den planlösa varuproduktionens ersättande med en socialistisk, samhällets verkliga behof motsvarande produktion."[3]

Nu var inte socialdemokraterna den enda framväxande oppositionen. Liberalerna som under en tid slogs med socialisterna om inflytandet i fackföreningarna, riktade också hård kritik mot "överklasslagstiftningen" och avsaknaden av allmän och lika rösträtt. Avgränsningen mellan socialdemokrati och de mer radikala liberalerna var ändå klar. Medan de senare ville bevara den kapitalistiska hushållningen ville de förra avskaffa den.

Arbetarbefolkningens allt tyngre vikt i totalbefolkningen medförde också en annan förskjutning. Arbetarna var inte bara nödvändiga för företagen i egenskap av producenter. I växande utsträckning blev de också av stor betydelse för avsättningen av industrins produktion, särskilt textil och livsmedel. Detta förhållande börjar bli allt mer påtagligt under mellankrigstiden då hemmamarknadsindustrins expansion blir fortsatt kraftig kraftig och allt mer diversifierad.

Den samhällsomvandling som industrialisering och urbanisering innebar förändrade också de politiska styrkeförhållandena vilket fick återverkningar på statens verksamhet.

Arbetarklassens organisering i fackföreningar och socialdemokratiska föreningar bekämpades till en början i öppet repressiva former. Skola och kyrka mobiliserades. Arbetsgivarnas svartlistning av agitatorer var omfattande. Med hjälp av ordningsstadga, legostadga m m förhindrades arbetarnas möten och manifestationer.

Men lagstiftningen var inte tillräcklig. I Tyskland hade Bismarck genomfört socialistlagarna för att hindra socialismens utbredning. I Sverige skärptes ordningsstadgan och den s. k. "munkorgslagen" instiftades 1889. Enligt den senare kriminaliserades uppmaning till handling som stred mot strafflag och uppmaning till ohörsamhet mot lag eller laga myndighet. Lagen var direkt inspirerad av den socialistiska agitationen. Till dess mer påtagliga effekter hörde också att man mer eller mindre ålade polismyndighet att övervaka socialistmöten så att lagen efterlevdes. Munkorgslagen stämplades av liberaler och socialdemokraterna som en klasslag och en flagrant inskränkning av fri- och rättigheter som tidigare och i andra sammanhang uppburits och hyllats.

3. Striden om arbetsrätten

Men arbetarklassens kamp och kampformer kom också i andra avseenden att utmana den bestående rättsordningen. Strejken, dvs. den kollektiva vägran att producera åt arbetsgivarna, blev ett regelmässigt stridsvapen. Strejkerna måste

[3] *Från Palm till Palme,* s.144-145

för att bli effektiva inkludera olika slag av hinder för strejkbryteri. Därigenom gjorde de strejkande våld mot vad som kallades "arbetets frihet". Arbetarklassens styrka var dess sammanhållning och kollektiva uppträdande. Som individer hade arbetarna små möjligheter att bestämma sina livsvillkor eller utöva politiskt inflytande. Men som kollektiv hade arbetarna avgörandet att hindra produktionen.

Det är då rätt givet att om arbetsgivarna vill underminera arbetarorganisationen så är en viktig framgångsväg att understödja strejkbryteri och att gentemot fackföreningarna hävda den individuella rätten att arbeta. Åkarpslagen 1899 kriminaliserade inte bara aktivt hindrande av strejkbryteri utan också hot om hinder av strejkbryteri. Den innebar ett utsträckt skydd för s. k. arbetsvilliga mot den agitation de ofta utsattes för från strejkande arbetare. I likhet med frågan om "munkorgslagen", så förenades liberaler och socialdemokrater i oppositionen mot Åkarpslagen. De stämplade den som en klasslag som inte bara kriminaliserade brott utan också försök (hot om hindrande av strejkbryteri) till brott.

Men trots statens och arbetsgivarnas motstånd växte sig arbetarorganisationerna allt starkare och kollektivavtal blev en allt mer vanlig företeelse på arbetsmarknaden. Arbetsgivarna slöt sig samman i Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) och därmed kom motsättningarna upp på en central nationell nivå. Arbetarnas mötes- och föreningsrätt slog de sig till. Trots lagar och ordningsmakt gick den inte i längden att hindra. När SAF öppet kom att erkänna arbetarnas rätt att sammansluta sig, 1906, så var det i en styrkeposition. Under lockout-hot tvingades LO godkänna arbetsgivarens rätt att fritt anta och avskeda arbetare och rätten att leda och fördela arbetet (§23). I utbyte godkände SAF arbetarnas rätt att organisera sig i fackföreningar.[4]

Denna, den s. k. decemberkompromissen 1906, är på flera sätt en viktig händelse. Det var den första stora kompromissen mellan de huvudsakliga klasskrafterna i det framväxande industrikapitalistiska samhället. Innebörden i avtalet var alltså att arbetsgivarna accepterade strid om produktionsresultatets fördelning. I denna fråga fanns inget val. Men vad man fordrade var oinskränkt makt över produktionens organisering. Fackföreningarna fick förplikta sig att inte söka strid om hur arbetet skulle utföras eller om vem som skulle utföra vilka arbetsmoment.

Betydelsen av ett avtal skall förvisso inte överskattas. Striderna kom att fortsätta i de frågor som reglerades i decemberkompromissen. Men fackföreningarna fick i och med sitt erkännande också avgränsa sitt legitima verksamhetsfält till frågor som gällde den ekonomiska fördelningen. På den punkten kom ingen mer betydande förändring till stånd förrän på 1970-talet.

---

[4] Att överenskommelsen också på arbetsgivarsidan kunde uppfattas som ett nedslag är omvittnat. Se t ex B. Schiller, §32:"Arbetsgivaren har rätt att fritt antaga och avskeda arbetare....", i *Arbetarrörelsens årsbok* 1970.

Men striden om fördelningen var ett tillräckligt villkor för att framkalla en fortsatt social instabilitet. Hotet mot arbetsfreden blev permanent. Själva samhällets grundvalar, den materiella produktionen, kunde störas av en social kraft som trots allt hade samhällets omvandling på sitt program. En sådan tingens ordning var oacceptabel på sikt för arbetsgivarna och med dem säkert stora delar av den konservativa opinionen.

Att eliminera denna instabilitet blev i första hand en fråga om rättslig reglering av arbetsmarknaden:

> "Lagstiftaren och rättskiparen sökte sig huvudsakligen fram på tre vägar som jämsides med varandra troddes leda till målet. Ett legislativt erkännande av själva arbetsavtalet ansågs vara av utomordentlig vikt; man önskade att skapa ett skydd mot arbetarens individuella brytande av arbetsavtalet. Utgångspunkten var 1833 års legostadga som skulle moderniseras efter industrins behov.
>
> "Den andra vägen var att *pacificera själva fackföreningsrörelsen och därigenom skapa ett skydd mot det kollektiva avtalsbrottet.* Det var ju detta man i första hand fruktade på arbetsgivarhåll. Ett sådant skydd kunde erhållas, ansåg man, om de fackliga organisationerna ålades ett ansvar för arbetsfredens upprätthållande. Särskilt undersökte man möjligheterna att ålägga dem ansvar för medlemmarnas agerande. De fackliga organisationerna skulle fungera som ett slags övervakningsorgan över de till dem anslutna arbetarna.
>
> Den tredje vägen att åstadkomma eller vidmakthålla arbetsfred var att befästa det rådande maktförhållandet på arbetsmarknaden genom *att rättsligen fastslå att makten på arbetsplatsen var arbetsgivarens* - det var ju sedan gammalt han som ägde att leda och fördela arbetet samt att anta och avskeda arbetarna."[5]

Kring dessa frågor kom så striden att stå från 1800-talets sista år. Men det skulle dröja ända till 1928 innan högerministären Lindman kunde driva igenom en kollektivavtalslag. Men då uppfyllde den i stort sett de strävanden man från arbetsgivarhåll haft sedan seklets början. Den nya lagen ålade fackföreningarna ansvar för arbetsfreden, förbjöd fackföreningsstöd åt illegala strejker, och stadgade att en särskild arbetsdomstol skulle lösa tvister om kollektivavtalets innebörd. Kollektivavtalslagen blev en tämligen vidsträckt arbetsfredslagstiftning och kom att inskränka strejkrätten högst avsevärt. Det blev inte bara otillåtet att strejka under löpande avtalsperiod för att framtvinga ändring i avtal. Arbetsdomstolen kom att betrakta §23 som allmän rättsprincip. Det innebar dels att arbetsgivarna gavs tolkningsföreträde av avtal dvs. att arbetsgivarnas tolkning av avtalet skulle gälla om inte arbetsdomstolen

[5] P. Eklund, *Rätten i klasskampen*, s. 217

beslutade annorlunda. Men det innebar vidare att arbetarna under löpande avtalsperiod fråntogs rätten att tillgripa stridsåtgärd i fråga som rörde arbetsgivarens i §23 stadgade rättigheter. Således kom en paragraf i SAF:s stadgar att upphöjas till svensk lag. Också denna ordning kom att bli bestående fram till mitten av 70-talet.

4. Mellan reformer och samhällsomvandling

Arbetarrörelsens växande politiska styrka i början på seklet kom att förändra de politiska frontlinjerna. Liberalernas våldsamma motstånd mot "munkorgslagen" och åkarpslagen förbyttes i ett försvar för desamma. Det blev Karl Staaff som fick stå fadder för en skärpning av "munkorgslagen". Storstrejken 1909 väckte kraftigt motstånd bland liberalerna. Och orsaken är inte förvånande. Liberalerna strävade inte efter en ny samhällsordning baserad på arbetarklassens makt. Man försvarade den kapitalistiska produktionsordningen men strävade efter klassförsoning istället för klasskamp. Det är mot den bakgrunden man får se den tidigare kritiken av lagstiftningen som en överklasslagstiftning. Det förklarar också varför man i allt högre grad kom att intressera sig för arbetsfreden och kom att uppfatta arbetarrörelsens agitation som destruktiv och skadlig. Men samtidigt kvarstod en ganska vidsträckt enighet mellan socialdemokrater och liberaler om socialpolitiska reformer och framför allt i rösträttsfrågan.

Socialdemokratins politik inneslöt också ett mer internt spänningsförhållande. Partiets målsättning var en grundläggande omvandling av produktions- och samhällsförhållanden. Men man saknade handlingslinje för en sådan omvandling. Partiets handlingslinje var helt inriktad på reformer och rösträttens erövrande. Nu behöver det naturligtvis inte råda någon motsättning mellan krav på reformer av den bestående samhällsorganisationen och krav på en mer grundläggande omgestaltning av hela samhället. Men i den mån som reformkampen så att säga bekräftas genom väsentliga reformer kan man också anta att intresset för en mer revolutionärt betonad politik avtar. De politiska målsättningarna kommer mer att präglas av nästa etapp i reformarbetet och det mer fundamentala målet, samhällets grundläggande omgestaltning, kommer att skjutas i bakgrunden. Reformernas genomförande kommer att bekräfta rörelsens styrka men också möjligheten av att reformera den bestående samhällsorganisationen.

Nu ska inte detta missförstås. Ibland har socialdemokratins idéutveckling beskrivits som en vandring från en revolutionär och utopistiskt präglad marxism till en mer handlingsinriktad "välfärdsideologi".[6] En sådan bild kan

[6] Främste exponent för ett sådant betraktelsesätt är väl alltjämt H. Tingsten, *Den svenska socialdemokratins idéutveckling*.

starkt ifrågasättas. Den tidiga svenska socialdemokratin är starkt präglad av tysk socialdemokrati under en tid då den "revolutionära" marxismen där inte stod högt i kurs.[7] Men varje samhällskritisk rörelse måste leva med ett spänningsförhållande mellan arbetet för "små framsteg" som innesluter betydande kompromisser med motståndaren och arbetet för de mer grundläggande målen.

Vad beträffar sociallagstiftningen kom 1910-talet att bli ett genombrottsskede. 1912 kom en allmän arbetarskyddslag, 1913 genomfördes folkpensioneringen, 1916 allmän olycksfallsförsäkring. 1917 fick vi en ny fattigvårdslag och väsentliga förstärkningar av arbetslöshetsstödet. Senare följde också en utbyggnad av stödet åt den frivilliga sjukkasserörelsen. Men det var inte bara på sociallagstiftningens område som 1910-talet kom att medföra viktiga reformer. Till ackompanjemang av revolutioner i andra länder och upplopp i Sverige genomfördes så rösträtts reformerna 1918 och 1921. Därmed var en av socialdemokratins dominerande stridsfrågor förd till seger.

5. *Skattesystemets framväxt*

De förändringar som svepte över samhälle och stat krävde en reformering av statens inkomstanskaffning. Det sena 1800-talet hade inneburit en rasering av hela det gamla skattesystemet:

> "Tag pennan och gör ett sträck över all ordinarie ränta, som utgår av jorden, all roteringsskyldighet ålagd jorden, all skjutsskyldighet vidhängande jorden, allt vägunderhåll som berövar jordbrukaren alla författningar och lagar som förbinda jorden att bygga kyrka, skolhus, prästhus, tingshus och häradshäkte; detta allt behöver icke jorden utan folket; alla löner till präst, skollärare och klockare m fl, som utgå av jorden, ty detta allt behöver icke jorden utan folket, med mycket annat som jag ej kan påminna mig."[8]

Orden är bondepolitikern Carl Larssons i Apelnäs och de fälldes i riksdagen 1867. Sådant var böndernas program. I de flesta avseenden kom det också att verkställas. Härigenom berövades staten betydande inkomster. De s. k. grundskatterna omfattade ca 1/6 av statsinkomsterna 1882. Vad som kanske var ännu mer väsentligt var att grundskatternas avskaffande slutgiltigt raserade ett finansieringssystem som hade uppburit centrala statliga funktioner. På statens

---

[7] Se t.ex. C. Winberg, Tingstens idékritik och den tidiga svenska socialdemokratin, i Skandia 1/80, s. 97-112.

[8] S. Carlsson, *Bonden i svensk historia III*, s. 433.

och kommunernas utgiftskonto tillkom nu nya poster. Framför allt rasade militärutgifterna i höjden.

Det nya skattesystemet kan dateras till 1910 då man beslöt om en statlig progressiv inkomst- och förmögenhetsskatt grundad på självdeklaration.[9] Den nya skatten kom inom ett par år att (inkl. bolagsskatten) bidra med 1/5 av de växande statsinkomsterna. Men första världskriget medförde stegrade inkomstbehov och en rad skatteprovisorier infördes. 1919 genomfördes sedan en omfattande sanering av skattesystemet.

Den då införda progressiva statsskatten var uppbyggd kring en skatteskala. Riksdagen hade att besluta om en uttagsprocent av skattesatsen. Samtidigt infördes, ovanpå den kommunala inkomstskatten, en progressiv kommunalskatt gällande högre inkomsttagare och bolag. En del av dessa inkomster gick sedan till en skatteutjämning mellan kommunerna.

En progressiv bolagsskatt baserad på förhållandet mellan vinst och eget kapital hade införts 1910. I reformen 1919 ingick också att göra bolagsskatten rörlig och uttagsprocenten skulle vara densamma som för fysiska personer.

Man bör komma ihåg att dessa direkta skatter ingalunda svarade för merparten av statsintäkterna. 1913 svarade de indirekta skatterna (tullar och acciser) för nästan 2/3 av de egentliga statsinkomsterna. Tullarna ensamma svarade för mer än 1/3 av de egentliga statsinkomsterna. Som jämförelse kan också nämnas att inkomsterna av statens produktiva fonder (dvs. SJ, Post- och Telegrafverken, statens domäner m.m.) uppgick till avsevärt större belopp än intäkterna från inkomst- och förmögenhetsskatt.[10]

Omläggningarna av skattesystemet markerade en förändring av det ekonomiska underlaget för statsinkomsterna. Från att främst ha varit en beskattning av jordinnehav (ofta i naturaform) blev nu beskattningen förankrad i inkomster och förmögenheter — ett system som var bättre anpassat till den industriella kapitalismens skede.

Det 1919 införda skattesystemet kom att verka till 1938. Då hade 30-talets ekonomiska kris framtvingat nya skatteprovisorier. Nya skattehöjningar som vidtagits skulle inarbetas i systemet. Så formades skattesystemet genom att succesivt inarbeta de provisorier statsfinanserna hade framtvingat.

---

[9] Den progressiva inkomstskatten införs redan 1902 men progressionen skärps i samband med 1910 års lagstiftning. Se E. Rodriguez, a.a., s. 46.

[10] Uppgifterna hämtade från E. Heckschers uppsatser om statsfinanserna i *Sverige I*, s. 214-225 samt V. Bergström, a.a., s. 64-66.

6. *Nyliberalism och ekonomisk politik*

Den ekonomiska politiken var före första världskriget ingen stor fråga. Någon konjunkturpolitik med medvetna strävanden bedrevs knappast. Penningpolitiken drevs främst av valutapolitiska anpassningsmotiv. Guldmyntfoten var i Sverige liksom i de flesta andra europeiska länder fast rotad.

Världskriget kom att ändra det förhållandet. Inflationen blev utomordentligt stor. Från 1890-talet till 1910-talets första år hade man fått vänja sig vid en prisstegringstakt på ca. 1,5% per år. Med kriget steg priserna 25% per år.[11] För de flesta politiska krafter var den utvecklingen oacceptabel. Inflationen undergrävde förmögenhetsplaceringar likaväl som reallöner. Omfördelningen av de ekonomiska tillgångarna som var inflationens resultat framstod som godtyckliga.

Den politik som ganska samstämmigt kom att förordas var en kraftfull deflationspolitik som skulle återställa förkrigstidens penningvärde. Medlen blev en mycket restriktiv penningpolitik. Diskontot höjdes och riksbankens utlåning till affärsbankerna reglerades. Om man till det fogar att den under kriget ackumulerade statsskulden fonderades blev sannolikt effekten av den ekonomiska politiken ganska omfattande. Den 1920 utbrutna krisen förvärrades. Arbetslösheten rasade i höjden. Men priserna rasade också mycket riktigt neråt.

Perioden efter kriget kom också i andra avseenden att förändra de politiska motsättningarna. Rösträttsstriden var avslutad. Den sociala strukturens snabba omvandling hade förändrat röstrekryteringen för partierna. Motsättningarna mellan socialister å ena sidan och borgare å den andra kom mer i förgrunden även om samregerande mellan socialdemokrater och liberaler förekom. Arbetarrevolutionerna ute i Europa kom att skärpa motsättningarna. Här i Sverige hade fackföreningarna under de sista krigsårens inflation lyckats driva igenom kraftiga lönelyft. Också i andra avseenden var fackföreningarna på frammarsch. Organisationsgraden — särskilt bland industriarbetarna — steg. Man började få organisation även bland lantarbetarna även om det skulle dröja till framåt 30-talet innan organisationsgraden i dessa grupper skulle växa mer påtagligt.[12]

Efterkrigstiden har också framställts som en renässans för de liberala ekonomiska idéerna. Det agrart-konservativa skiktets dominans inom borgerligheten hade avtagit och därmed den borgerliga antiindustriella reaktionen. Heckscher har anfört de negativa erfarenheterna av krigstidens statshushållning och regleringar som en faktor som stärkte de liberala idéerna. Missnöjet med de ekonomiska komissionerna hade varit omfattande och utbrett. Statens ineffektivitet hade uppfattats som påtaglig. Till den fria kapitalistiska

---

11 L. Jörberg/O. Krantz, Ekonomisk och social politik i Sverige 1850-1939, s. 36-37.

12 W. Korpi, *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen*, s. 76.

utvecklingens försvar kunde också mobiliseras den kraftiga ekonomiska expansionen i USA.[13]

Liberalismen hade före kriget inte stått högre i kurs än att man i en populär handbok i Nationalekonomi, skriven av en docent vid Handelshögskolan i Stockholm, kunde proklamera den ekonomiska liberalismens död. Den liberala ekonomin hade, menade författaren, inte kunnat förhindra monopolens uppkomst men däremot lett till ett ohyggligt ekonomiskt slöseri, tvång och förnedring för arbetarna. Den ekonomiska liberalismen hade fyllt sin historiska mission genom att bryta ner den gamla regleringsekonomin. Men som grundval för samhällsekonomin var den oduglig. De nya monopolen, trusterna och kartellerna hade i flera avseenden skapat större planmässighet och minskat den fria konkurrensens slöseri. Problemen med de monopolistiska sammanslutningarna var att de bidrog till för hög prisnivå. Här menade författaren att staten och kooperationen kunde ha en korrigerande inverkan.[14]

Den nya liberalism som bröt fram efter världskriget var knappast särskilt kritisk mot den ekonomiska koncentrationen och monopoliseringstendenserna. Den vände sig nog snarare mot statsintervention i ekonomin samtidigt som det i en tid när rationaliseringsfrågorna bryter fram, konkurrensen likaväl som olika former av fusionering framställs som rationaliseringsbefrämjande.

Motståndet mot statsinterventionism i ekonomin innebar nu inte att man i någon större utsträckning stred mot att staten skulle fullfölja de offentliguppgifter som tidigare hade påförts den. Tvärtom expanderade snarast dessa. Sociallagstiftningen och folkpensioneringen innebar nya och växande utgifter. Folkskolan utbyggnad fortsatte. 1927 kom den också att länkas ihop med realskolan samtidigt som flickor fick tillträde till den senare.

Den industriella utvecklingen hade medfört att yrkesutbildningen förändrades. Det gamla lärlingssystemet avvecklades. Utbildningen kom i högre grad att omhändertas av offentliga myndigheter. Det gäller inte bara arbetarnas yrkesutbildning utan i hög grad också de blivande företagsledarnas. I seklets början hade en hel rad handels- och handelshögskolor vuxit fram. Att finna mått på yrkesutbildningens expansion är inte så lätt. Men slår man samman alla heltids- och deltidsstuderande inom teknisk och merkantil utbildning steg elevantalet från ca. 12 500 1920 till ca 30 000 1930. Det skall emellertid noteras att expansionen var än snabbare under 30-talet och 1940 var motsvarande siffra 88 000.[15] Siffrorna måste tolkas varsamt som här de som befunnit sig i flerårig utbildning buntats samman med dem som kanske deltagit i en månadslång kurs. Men de antyder likafullt en utveckling av ett nytt utbild-

---

13 E. Heckscher, Efterkrigstidens ekonomiska och sociala förskjutningar, *Ekonomisk-historiska studier*, s. 108-109

14 S. Brisman, *Nationalekonomi*, 1911 års upplaga

15 E. Höök, a.a., tab. 45

ningsväsende som får sättas i samband med den nya industriella strukturen, rationaliseringarna och företagsorganisationen.

1920-talet framstår ändock som ett decennium utan mer omfattande förändringar i socialpolitiskt hänseende.[16] Men till det bidrog nog i första hand den politiska instabiliteten.

Allt tal om en nyliberal våg under 20-talet får heller inte dölja att det fanns ett ganska omfattande statligt ansvarstagande för upprätthållande av den kapitalistiska ekonomin. I flera sådana avseenden växte statens uppgifter under 20-talet. De framväxande strukturkriserna i t ex skogshantering, gruvdrift och jordbruk framtvingade statsingripanden i form av såväl förstatliganden som jordbruksregleringar. Staten hade också alltsedan affärsbankernas uppkomst försäkrat sig om etableringskontroll över bankerna och genom bankinspektionen viss insyn i rörelsen. Banker fick inte grundas utan statlig oktroj och heller inte utan vidare etablera sig i kommuner där banken tidigare inte verkat. Kreditmarknaden var alltså organiserad med tydliga monopolistiska konkurrensbegränsningar - ett förhållande som var statligt sanktionerat. Det innebar också att staten hade ett slags ansvar för marknadsstrukturen inom bankväsendet och i samband med kriser kunde den ingripa med förstatligande (Jordbrukarbanken och Göteborgs Handelsbank i början av 20-talet) eller omfattande krediter (Skandinaviska Kreditaktiebolaget 1932).[17] En speciell konstruktion infördes också under 1922 då staten grundade AB Kreditkassan vars uppgift var att rekonstruera banker.[18]

Det liberala nyuppvaknandet återspeglades i den ekonomiska politiken snarast i handelspolitiken och i arbetsmarknadspolitiken. Det var kring arbetslöshetspolitiken striden stod hårdast och där också klasskonflikterna bröt igenom.

7. *Arbetslöshetspolitiken i klassagitationen*

1920-talskrisen hade medfört en långt mer omfattande arbetslöshet än vad som tidigare varit vanligt. De politiska medel som använts hade varit nödhjälpsarbeten och arbetslöshetsunderstöd åt de drabbade. Denna sociala understödspolitik hade administrerats av den under kriget inrättade arbetslöshetskommissionen. Men efter krisen kvarstod en omfattande arbetslöshet. Till skillnad från före kriget hade Sverige — i likhet med många andra europeiska länder —fått en betydande permanent arbetslöshet. Det kan

---

16 I K. Sjöström, *Socialpolitiken —i ett historiskt perpektiv*, omnämns endast beslutet om inrättande av barnavårdsnämnder 1924.

17 L-E. Thunholm,*Svenskt kreditväsen*, s. 51-54

18 S. Beckman, Ekonomisk politik och teori i Norden under mellankrigstiden,*Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden* s. 32

synas märkligt i ljuset av att den svenska industrin var mycket expansiv under 20-talets andra halva och överhuvudtaget hade en internationellt sett expansiv ekonomisk utveckling under mellankrigstiden. Orsakerna kan ha varit flera. Såväl rationaliseringsarbetslöshet som strukturarbetslöshet kan i olika områden ha spelat en betydande roll. Men till det bör fogas att de åldersklasser som nyinträdde på arbetsmarknaden under denna period var stora.[19]

Att det under dåliga konjunkturer kunde uppstå arbetslöshet var inget nytt och att de arbetslösa måste understödjas under sådana omständigheter var inte särskilt omtvistat om än den sociala generositeten kunde vara högst olikmässig. Det hade också rekommenderats av ekonomer, att staten och kommunerna skulle planera de offentliga arbetena så att man under konjunktursvackor mötte en växande arbetslöshet genom att igångsätta ordinarie offentliga arbeten.

Den permanenta arbetslösheten som uppstod efter krisen var emellertid en annan sak. Kring den kom en mycket häftig diskussion att utspinna sig. Ekonomerna var mycket aktiva i diskussionen och målet för deras tämligen samlade kritik var fackföreningarna.

1918 hade Eli Heckscher gått till angrepp mot offentliga arbeten som medel mot arbetslösheten vilka han menade förvärrade situationen då de kunde rycka undan grunden för annan sysselsättning. Arbetslösheten menade han berodde på bristande organisation av arbetsmarknaden och på lönernas "oböjlighet".[20] Under 20-talet kom denna uppfattning att bli den vanliga bland ekonomerna som utvecklade dem i en strid ström av artiklar och skrifter. Också de ekonomer som före kriget hade varit positiva mot fackföreningsrörelsen och en utbyggd socialpolitik pläderade nu mot offentliga arbeten om de inte utfördes till lägre löner än de på marknaden allmänt gällande. En av dessa var Gustav Cassel. Hans radikalrecept mot arbetslösheten var nu sänkta löner: "genom en fullständig reglering av arbetslönerna efter det faktiska marknadsläget, så skulle ovillkorligen full sysselsättning alltid finnas". Offentliga arbeten till marknadslön och en alltför omfattande understödsverksamhet åt arbetslösa skulle motverka den nödvändiga anpassningen av det allmänna löneläget. Cassel förnekade för sin del att hans hållning skulle dikteras av en förändrad inställning hos honom själv:

> "Vad som däremot ändrat sig och ändrat sig högst betydligt till det sämre är den svenska arbetarrörelsen, som i synnerhet sedan kriget mer och mer slagit in på en mer sluten fackföreningspolitik, där lösen för varje organisation varit att, utan ringaste skymt av verklig solidaritetskänsla med övriga arbetare, hugga för sig allt vad som kunde nås genom det yttersta

---

19 Se *Arbetslöshetens omfattning karaktär och orsaker*, Arbetslöshetsutredningens betänkande del 1, SOU 1931:20.

20 B. Öhman, *Svensk arbetsmarknadspolitik 1900-1947*.

utnyttjandet av en monopolistisk maktpolitiks alla resurser. En sådan inriktning av fackföreningspolitiken står i absolut strid med samhällsintresset lika mycket som med det sunda ekonomiska förnuftet. Inför en sådan inriktning av arbetarrörelsen kan man inte ge vika. Här måste striden föras till slut."[21]

Vad dessa ekonomer var ute efter var primärt alltså att pressa lönenivån. Arbetslöshetsunderstöd och nödhjälpsarbeten var de inga principiella motståndare till även om sparsamhet med offentliga medel var en dygd (offentlig upplåning kunde enligt åtskilliga debattörer inkräkta på den privata kapitalbildningen). Nödhjälpsarbeten till löner under marknadsnivå uppfattades som ett slags fattigunderstöd. Den ställning man intog skulle visa sig vara en frontställning, där fackföreningarna sågs som ett hinder för marknadens självanpassning till ett jämviktsläge utan arbetslöshet. Det var också under inflytande av denna diskussion som den statliga arbetslöshetspolitiken formades. Arbetslöshetskommisionen var efter första världskriget sammansatt av vardera två representanter från arbetsmarknadens organisationer med en statlig ämbetsman som ordförande. Ganska snart kom AK också att avlöna de anställda vid nödhjälpsarbeten under "lägsta grovarbetarlön" till och med med de fackliga representanternas godkänannde[22].

Vad diskussionen om arbetslöshetspolitiken kanske tydligast återspeglar är den fortgående omvandling av klassammansättning och produktionsapparat som präglade det svenska samhället. Kampen om fördelningen mellan löner och vinster hade hamnat i centrum av samhällsdebatten. Om än det revolutionära hot som möjligen kunde skönjas i samband med revolutionerna ute i Europa — men aldrig var någon realitet i Sverige — inte längre upplevdes så var fackföreningsrörelsens , och särskilt dess mer militanta delars, aktiviteter en källa till borgerlig indignation och oro. Bristen på kontroll av lönebildningen och förändringar av den var problematisk därför att konflikten mellan arbete och kapital bara kunde bringas under kontroll om bägge parter kunde tvingas till ett ansvarstagande för en given fördelning. När den nationella ekonomin blir allt mer sammanflätad och det ömsesidiga beroendet mellan produktionssektorerna blir problemet centralt. Kanske kan situationen ses som ett slags "fångarnas dilemma" som uppstod ur den socio-ekonomiska omvandlingen när en allt större del av konsumtionsefterfrågan kom att emanera ur löneinkomster: Om lönerna var för höga hotades vinstnivån av höga lönekostnader men var lönerna för låga hotades vinsterna av sviktande efterfrågan. En balansering av kostnads- och efterfrågehänsyn kräver en höggradigt centraliserad lönebildning. Steg på vägen kom att tas under 30-talet.

---

21 Citerad efter N. Unga, *Socialdemokratin och arbetslöshetsfrågan 1912-1934*, s. 52

22 Se B. Rothstein, Fanns det en arbetsmarknadspolitik före AMS?, i Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia, nr 23-24

8. *Mot en folkhemskapitalism*

Med 30-talet förändrades det politiska läget ganska dramatiskt. Den parlamentariska instabilitet som rått en längre tid, där den ena svaga regeringen efterträtt den andra, fick ett slut genom krisuppgörelsen mellan bondeförbund och socialdemokrati 1932. Då påbörjades det långa socialdemokratiska regeringsinnehavet som åtminstone inledningsvis hängde på att man lyckades rycka loss bondeförbundet ur det borgerliga blocket där det dittills hade befunnit sig men inte skulle återvända.[23] Dylika allianser mellan arbetarrörelse och bondepartier uppträdde med förvånansvärd parallellitet i alla de skadinaviska länderna. Men i Sverige antog den nästan karaktären av systemskifte. I den socialdemokratiska retoriken framställdes alliansen mellan arbetare och bönder som garantin för det demokratiska samhällsskicket. Förmodligen kom den att medföra det definitiva genombrottet för socialdemokratin på landsbygden. Det stora slagordet blev nu "folkhemmet". Intressant är det sätt på vilket den socialdemokratiske statsministern beskrev bakgrunden till krisuppgörelsen vid en intern diskussion i den nordiska socialdemokratiska samarbetskommittén 1935:

> "Per Albin Hansson erinrade om att de båda grupperna tidigare betraktat varandra med misstro. Industriarbetarna hade krävt låga priser på livsmedel och genom fackföreningarna utmanat bönderna även att genom indirekt höja lönerna på landsbygden. Ännu 1932 hade 'knappast någon' räknat med möjligheten av samverkan med Bondeförbundet, som ansågs vara ett högerparti, men småningom begrep arbetarna, att bönderna blivit så fattiga, att de inte kunde köpa några industriprodukter; sedan världsmarknaden upphört att bestämma priserna i Sverige, hade bönderna särskilt ifråga om kött och mjölkprodukter blivit starkt beroende av arbetarnas köpkraft och därmed förbereddes en uppgörelse."[24]

En viktig bakgrund torde vara att bönderna fått se priserna på sina avsaluprodukter vara fallande under i stort sett hela 20-talet medan krisuppgörelsen med socialdemokratin gav en viss prisgaranti genom en regleringspolitik.

En annan viktig betingelse för den socialdemokratiska politiska framgången torde vara den ekonomiska utveckling som följde. Inte bara så att den nya regeringen tillträde i 30-talskrisens botten och hade omedelbar draghjälp av en konjunkturuppgång. Industriutvecklingen under den följande perioden fram till världskriget framstår som extremt expansiv i ett europeiskt perspektiv . Även om arbetslösheten levde kvar under hela 30-talet talar produktionssuppgifter,

---

23 Se S. A. Söderpalm,"Arbetare och bönder". Krisuppgörelsen och socialdemokraternas väg till makten, *Från fattigdom till överflöd.*

24 S. A. Söderpalm,a.a., s. 252.

sysselsättningsutveckling och investeringskvotens stegring om att den ekonomiska expansionen under 30-talets andra hälft var betydande.[25]

Det är inte sannolikt att socialdemokratin följde något medvetet handlingsprogram från regeringtillträdet 1932. Man hade inte gått till val på något ekonomiskt-politiskt program och en hel del inom partiledningen trodde nog att koalitionsregeringen var högst tillfällig.[26] Det fanns ganska olika uppfattningar i partiet om politikens inriktning. En ganska betydande partiopinion krävde en radikal socialiseringspolitik medan de tongivande i partiledningen avvisade en sådan som orealistisk.

Ändå har 30-talet ofta betraktats som en vändpunkt och ofta som ett genombrottsskede för en ny och "keynesiansk" politik.[27] Det torde numera vara tämligen väldokumenterat att någon vidare keynesiansk politik fördes överhuvudtaget inte under 30-talet.[28] Ändå finns det fog för att tala om vissa idégenombrott under dessa år. Det går också att argumentera för ett sammanhang mellan dessa idéer. De som hänger samman med den ekonomiska politiken kan sammanfattas i några punkter.

1. Ambitionen *att aktivt engagera staten för produktionsökning*. På den socialdemokratiska partikongressen 1932 talade Wigforss om planhushållning i meningen "ett mera allmänt behärskande av det ekonomiska livet". Han förespråkade en samverkan mellan stat och näringsiv där staten genom styrning av penningväsende och kapitalanvändning skulle ha initiativet.[29] Det är svårt att se att denna ambition avsatte några direkta resultat. Men under 30-talets gång aktualiserades frågan om statligt inflytande över investeringarnas inriktning flera gånger. Underlaget för Wigforss ambitioner kan i första hand ha att göra med en upplevd brist på ekonomiskt program hos socialdemokratin. Avvisandet av socialiseringskrav inom SAP kombinerades inte med någon alternativ ekonomisk-politisk handlingslinje. Men det ska också konstateras att planhushållning är ett slagord i tiden. Debatten har möjligen initierats av den sovjetiska första femårsplanen. I Skandinavien får den hos vissa nationalekonomer en annan mening. Här handlar det om möjligheterna att planera en kapitalistisk ekonomi så att de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna blir så gynnsamma som möjligt:

---

25 Se t. ex. H. de Geer, Myten om krispolitiken: färdig för avskrivning?, i Ord och Bild 1-2/1972 och några talar t. o. m. om denna period som inledningen till den ekonomi som präglat efterkrigstiden . Se t. ex. O. Krantz/ C-A. Nilsson, Om struktugränser i svensk ekonomi.

26 Se G. Therborn, Socialdemokratin träder fram, i Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia, 27-28.

27 Så också i W. Korpi , *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen*, s. 97-98

28 Se t. ex. B. Gustafsson, Perspektiv på den offentliga sektorn under 30-talet,*Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden* .

29 *Från Palm till Palme*, s. 213-215.

> "Vad man nu bör eftersträva, är en organisation, som kombinerar den enskilda företagssamhetens plastika anpassning till förändringarna, monopolföretagens rationella arbetsfördelning och internationella möjligheter samt statsdriftens tidsplanering och koordination. Striden mellan enskild drift och statsdrift har redan genom utvecklingen själv förlorat det doktrinära kynne, som den hade under 1800-talet"[30]

Johan Åkerman som inte i något avseende kan sägas vara en keynesiansk ekonom argumenterar också för att staten kan spela en viss roll för att "fördela investeringarna". Men det namn som skulle spela störst roll och som var mest optimistisk om möjligheterna att planera marknadsekonomin och dess konjunkturförlopp var den norske nationalekonomen Ragnar Frisch som stod arbetarrörelsen nära och som skulle spela en betydande roll i efterkrigstidens Norge[31]. Vilka eventuella samband som mellan Wigforss argumentation och dessa nationalekonomer har inte närmare studerats.

Det finns emellertid också en annan tråd som kan dras tillbaka till 1928 års arbetsfredskonferens. Denna hade tillkommit på borgerligt initiativ för att få arbetare och arbetsgivare att diskutera hur man skulle nå stabil arbetsfred. Konferensens konkreta resultat var en gemensam propagandaoffensiv från LO och SAF för rationalisering i näringslivet. Frågan var lite tveeggad för LO. Å ena sidan ansågs rationaliseringar skapa viss arbetslöshet. Men å andra sidan syntes rationaliseringen vara den enda vägen till stabilt stigande löner. Socialdemokratins planhushållningsambitioner ledde till att man sökte finna vägar att fördela rationaliseringen över konjunkturcykler och bättre mobilisera sparandet till produktiva investeringar. Dessutom ville man bidra till att öka spridningshastigheten av innovationer. För att lyckas med detta sökte man skaffa vidgad statlig kontroll över investeringar och kapitalexport. Bortsett från några mindre punktinsatser stupade de här strävandena på motstånd från borgerlighet och arbetsgivarhåll[32]. Rationaliseringen fortgick i hög takt regeringen förutan.

2. Ambitionen *att upprätthålla fred socialt lugn på arbetsmarknaden*. Den följer ur målet att prioritera produktionsökning. Det handlar rimligen inte om några nya idéer utan om strävan att finna en lösning på en gammal konflikt. På arbetsfredens område hade den av högerregeringen Lindman införda kollektivavtalslagen inneburit ett avgörande steg. Även om den motarbetats av socialdemokratin hade ledande socialdemokrater under lång tid uttalat sig för en rättslig reglering av arbetsmarknaden för att säkra arbetsfred. Under 30-talet fortsatte arbetet på att utvidga rättsregleringen av arbetsmarknaden i syfte att

---

[30] J. Åkerman, *Framåtskridande och kriser*, s. 218.

[31] Se J. C. Andvig, Ragnar Frisch' makroøkonomiske forskningprogrammer: En gjenoppliving av gamle positivistiske idealer, i Nordisk Tidskrift för Politisk Ekonomi, 18.

[32] Se L. Lewin, *Planhushållningsdebatten*, s. 98-175.

försvåra konflikter som ledde till produktionsbortfall. De förslag till lagstiftning som växte fram blev emellertid då så starkt inskränkande för den fackliga rörelsen att det nästan skulle medföra en total statlig reglering av lönebildning och konflikträtt. Både SAF och LO föredrog att genom förhandlingar driva fram ett arbetsfredsavtal framför en långtgående statlig lagstiftning. Så växte det s. k. Saltsjöbadsavtalet fram. Där stadgades om en omfattande förhandlingsordning för att försvåra konflikter och instiftande av en arbetsmarknadsnämnd med lika representation för LO och SAF. Den senare skulle behandla frågor om uppsägning och permittering, avtalstolkning, begränsning av stridsåtgärder m.m. Här finns också bestämmelser om att skydda tredje man vid arbetskonflikter. I princip betydde detta att LO och SAF under hot om lagstiftning tvangs att förhandla sig fram till ett arbetsfredsavtal där de i avtal stadgade vad som annars blivit lag.[33] Därmed påtog sig avtalsparterna att vara lojala med arbetsfredsregleringen och ta ansvaret för den. Avtalsparterna vann att staten inte skulle lägga sig i avtalsuppgörelsen. SAF kunde på det hela taget notera att de fått den arbetsfredsordning man i 40 år eftersträvat. LO fick sin handlingsfrihet kraftigt kringskuren. Å andra sidan hade lagstiftarna hotat med ännu längre gående åtgärder. "Samförståndsandan" på arbetsmarknaden som växte fram under 30-talet tog sin början med Lindmans arbetsfredskonferens. Den kan sägas förutsätta att fackföreningsrörelsen kom att uppfatta intresset av produktionsökning — som uppgavs vara gemensamt för arbetare och arbetsgivare — som överordnat striden om produktionsresultatet mellan arbetare och arbetsgivare. Saltsjöbadsavtalet skulle komma att bli en konstitutiv del av den "svenska modellen" där ansvaret för lönebildningen visserligen centraliserades, men inte till staten utan till de stora organisationerna på arbetsmarknaden. Men "samförståndsandan" var också i högsta grad frampressad av hot om kraftfullare statlig anti-strejklagstiftning.

3. Ambitionen *att med finanspolitik medvetet söka möta konjunkturutvecklingen.* Den nya krispolitiken — för det introducerades som krispolitik — inspirerades av en del nyare ekonomiska tankegångar. Dessa förknippas vanligen med en engelsk ekonom, J. M. Keynes. Denne avvisade föreställningen att den kapitalistiska ekonomin av sig själv tenderade till ett jämviktsläge med full sysselsättning (alltså den föreställning som bl. a. Cassel gjorde sig till talesman för under 20-talet). Ekonomiska kriser kunde i själva verket springa ur systemets egen utvecklingslogik. Otillräcklig konsumtionsefterfrågan kan leda till jämviktstillstånd vid vilka produktionskapaciteten inte utnyttjas. Att sparandet då ökar leder inte till ökade investeringar om inte det finns tillräckligt lönsamma investeringsmöjligheter. De politiska slutsatserna var att den tidigare arbetslöshetspolitiken ledde till rakt motsatt resultat än det åsyftade. Sänkta reallöner minskade

---

[33] Se G. Hultéen, *Arbetsrätt och klassherravälde*, s. 138-153 och R. Casparsson, *Saltsjöbadsavtalet*, den senare mera utförlig.

konsumtionsefterfrågan och förvärrade krisen. I stället förordade Keynes en aktiv statlig utgiftsexpansion och budgetpolitik för att stimulera efterfrågan.

Nu är det väl inte alldeles klart hur "keynsianskt medvetna" de socialdemokratiska ledarna var. Att med finanspolitik möta konjunkturutvecklingen genom att underbalansera i lågkonjunktur och överbalansera i högkonjunktur var ingen ny tanke. Den rekommenderades redan på 1910-talet av t. ex. S. Brisman[34]. Inte heller var tanken att offentliga utgifter gav upphov till multiplikatoreffekter ny. Sant är möjligen att diskussionen kring dessa frågor inte är framträdande under 20-talet vilket kan hänga samman med att de borgerliga ekonomerna under denna tid fann arbetslöshetens lönenedpressande effekt som ett överordnat mål. Men i praktiken bedrevs en budgetbalansering över konjunkturcykeln under 20-talet. Det har t. o. m. påvisats att — med budgetsaldot som indikator — underbalanseringen under konjunkturnedgångar var mer markerad under 20-talet än under 30-talet.[35]. Den viktigaste ekonomiskpolitiska åtgärden för 30-talskrisen var säkerligen 1931 års devalvering.[36] I jämförelse med den anses nog krispolitiken vara tämligen likgiltig för krisens förlopp.[37]

Ändå är det uppenbart att diskussionen om den ekonomiska politiken ändrade karaktär ganska rejält i och med keynesianska inflytelser och den s. k. stockholmsskolans framträdande. Den skulle få betydande konsekvenser för den politik som kom att formas efter andra världskriget.

Införandet av en inflationistisk politik skulle då avsevärt stärka regeringens möjligheter att med ekonomiskt-politiska åtgärder påverka reallöneläget och om så befanns önskvärt låta inflationen verkställa en sänkning av reallönerna som med den tidigare politiken enbart uppnås genom regelrätta sänkningar av nominallönerna. Den äldre metoden hade den avgörande nackdelen att den skapade oro på arbetsmarknaden och påtagliga risker för arbetsfreden. Den senare metoden var i det avseendet mindre utmanande och svårare att komma åt.

4. Målsättningen *att med socialpolitik söka garantera den befolkningsreproduktion som den oreglerade kapitalismen inte ansågs kunna klara.* Bakgrunden var observationen att födelsetalen i Sverige bara dalade. Det skapade stor oro, inte minst i konservativa kretsar, för folkstammens bevarande. Av och till hade nedgången bekämpats genom olika aktioner mot barnbegränsning och preventivmedel. Den socialdemokratiska argumentationen under 30-talet fick sitt främsta underlag i Alva och Gunnar Myrdals bok "Kris i befolkningsfrågan". Deras grundinställning var att människors benägenhet att

---

34 S. Brisman, *Nationalekonomi*, del II, s. 84.

35 Se B. Gustafsson, Perspektiv på den offentliga sektorn under 30-talet

36 Se redan E. Lundberg, *Konjunkturer och ekonomisk politik*, s. 64-73 och 263-275, samt debatten om 30-talet i Ekonomisk Historia mellan Lundberg, Jonung och ekonom-historiker.

37 Se anförda arbeten av E. Helmersson, B. Gustavsson, S. Beckman och N. Unga. De anknyter dock till uppfattningar hos äldre ekonomer som E. Lundberg, K. Kock m fl.

bilda familj och sätta barn till världen bestämdes av de materiella levnadsvillkoren. Om således fruktsamheten var för låg berodde det på att de av ekonomin skapade materiella levnadsvillkoren var otillräckliga för att de i totalbefolkningen tunga socialklasserna, dvs. främst arbetarklassen skulle reproducera sig. De möjligheter som stod till buds att lösa dessa krissymptom måste sökas i reformer av den ekonomiska fördelningen, de sociala grundvillkoren och produktionspolitiken. För socialpolitiken innebar det att den i första hand borde inrikta sig på att förebygga fattigdom istället för att som tidigare inskränka sig till att underlätta de fattigas livsvillkor. Socialpolitiken skulle utvidgas till en trygghetspolitik som på trots av den otrygghet som skapades av det ekonomiska systemet gav i första hand familjerna en slags grundtrygghet.

Den nya synen på socialpolitiken avsatte spår i en del reformer: förebyggande mödravård och barnavård med mödrahjälp, bidragsförskott och bosättningslån. 1938 instiftades folktandvården och samma år lagstiftades om två veckors semester. Men merparten av det reformarbete som sammanhängde med den nya socialpolitiken fick vänta på 1940-talet. Huruvida socialpolitiken avsatte några mer omfattande effekter under 30-talet har starkt satts ifråga. De socialutgifter som inte hänger samman med arbetslösheten eller tidigare beslutade åtgärder visar ingen mera markerad uppgång. I likhet med de övriga nya dragen i 30-talets politik utgjorde socialpolitiken mera föregripanden av vad som komma skulle än vad den avsatte omedelbara sociala resultat.

En uppställning som den ovanstående lider dock flera betydande risker. Den kan för det första anklagas för att vara en rationalisering av ett backspegelsperspektiv dvs den tar mer fasta på de drag som blev betydelsefulla i en senare tid än de som spelade roll under 30-talet. Alldeles uppenbart är det så att den historieskrivning som producerat denna bild har velat se 30-talet som en vändpunkt i den socialdemokratiska idéutvecklingen. För det andra kan uppställningen kritiseras för att i alltför hög grad fästa uppmärksamheten vid politiska idéer snarare än vid handlingar. För det tredje kan den sägas ge en alltför rationell och sammanhållen bild av den socialdemokratiska ideologin på det socialekonomiska området. I realiteten kan det mycket väl ha handlat om olika avsnitt av politiken som saknade åtminstone ett planerat inre sammanhang.

I en annan typ av historieskrivning har man tagit fasta på andra företeelser. För Per Nyström ter sig de socialpolitiska ambitionerna inte som något som uppträder på 30-talet utan något som då för den socialdemokratiska ledningen var något självklart. Den socialpolitiska influensen kom från Danmark ganska omedelbart efter första världskriget. Anledningen till att socialpolitiken inte spelade en mer framskjuten roll i socialdemokraternas 20-talspolitik förefaller Nyström hänföra till nationalekonomernas (läs Cassels) stora inflytande men också på bristen på makt. Ty den radikala socialpolitik Nyström beskriver kunde inte handhas av de statliga ämbetsmännen. Det var en praktiskt inriktad

politik som skulle hjälpa människorna till en tryggad tillvaro. Den socialdemokratiske socialministern Gustrav Möller skriver han sålunda:

> "Om de ämbetsmän han mötte i socialdepartementet då han blev minister 1924 sade han en gång till mig att de alla representerade the ruling classes. Han ville inte ha regeringsrätten som högsta besvärsinstans i sociallagstiftningen vid reformerna 1945-48: han befarade att folks klagomål inte skulle avgöras av domstolen i den generösa anda som var lagstiftarens. Därför skulle besvären så långt praktiskt möjligt avgöras av regeringen, dvs av honom själv."[38]

Förutsättningen för en radikal socialpolitik var således att ämbetsmännen inte fick ansvaret för verksamheten utan att den lades på praktiskt inriktade människor med intresse för saken. Så sägs Gustav Möller ha utformat arbetslöshetspolitiken på 30-talet.[39] Det väsentligt nya i den socialdemokratiska politiken blir dess strävan att bryta ner statsapparaten och ersätta den med en ny och till de nya förhållandena bättre anpassad "reformbyråkrati". Socialdemokratins genombrott som bärare av regeringsmakten markerar också början på ämbetsmannastatens avveckling.

I en uppsats[40] har Göran Therborn beskrivit den omvandling som ägde rum under 30-talet som upprättandet av en "folkligt organiserad kapitalism" till skillnad från en korporativ eller statligt organiserad kapitalism. Karaktäristiken vilar på den våg av folklig organisering som "svepte över landet" — organisationsgraden inom LO-området stiger kraftigt, bönderna organiseras och tjänstemannarörelsen föds — och på den dubbla allianspolitik som socialdemokratin bedrev å ena sidan gentemot bönderna genom jordbrukspolitiken å andra sidan gentemot storkapitalet genom saltsjöbadsavtalet och och det samarbete regeringen inbjöd till 1939.

På många och delvis motsägelsefulla sätt framstår 30-talet som en formativ period för välfärdsstaten och "den svenska modellen". Det markerar socialdemokratins politiska genombrott som regeringsbärare med acceptans också i motståndarlägret. Rimligen hänger det nära samman med den allt starkare folkliga organiseringen och ett avgörande moment i det "institutionella uppbygget" under 30-talet utgör Saltsjöbadsavtalet som gav ansvaret för lönebildning och arbetsfred till arbetsmarknadsorganisationerna. Det var inte bara en lösning LO föredrog — framför direkt statsdirigering — utan den låg i linje med SAF:s målsättningar. När det gäller den ekonomiska och sociala politiken är det inte så mycket de faktiska resultaten eller ens den politiska

---

38 P. Nyström, Välfärdsstaten och dess styrningsmekanismer, *I folkets tjänst*, s. 230

39 Se B. Rothstein, AMS som socialdemokratisk reformbyråkrati, Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia, 18, 1980.

40 G. Therborn, Socialdemokratin träder fram,

praktiken som är iögonfallande. Istället är det en ny inställning hos en del politiker och samhällsvetare som är påtaglig. Lite vagt skulle det kunna beskrivas som en ökad tilltro till "planhushållning" eller mer allmänt till möjligheterna för staten — i befintlig eller reformerad form — att rationellt styra eller korrigera den kapitalistiska marknadens resultat. Som mycket annat under 30-talet handlar det kanske mer om en ny "anda" än om mer påtagliga politiska resultat.

9. Avslutning

Den samhälleliga omvandling som industrialisering och urbanisering innebar gav också upphov till nya klassmotsättningar och nya politiska frontlinjer som succesivt förskjöts under perioden. Det restes krav på en mer interventionistisk stat från såväl arbetarrörelsen som så småningom stora bondegrupper.

På en rad områden ökar den statliga interventionen. Utbildning och socialpolitik expanderade tydligtvis. Fram växte en ekonomisk politik med avsevärt större ambitioner än 1800-talets. Arbetsmarknadens rättsliga reglering var avgörande. Olika kris-ingrepp på kreditmarknad och i branschkriser gjorde entré. En utvidgning av ansvaret för kommunikationer är tydlig. En del av denna statsexpansion kan förklaras som en fortsättning av tendenser som vi kunde notera redan i avsnitt 2, andra är nya.

Som vi såg i det första avsnittet så avspeglas denna utvidgning av statens uppgifter inte i någon nämnvärd utsträckning i de offentliga utgifternas expansion. Med några undantag växer den offentliga konsumtionens BNP-andel högst måttligt. Den offentliga sektorns expansion i termer av sysselsättningsandel eller BNP-andel är väsentligen en efterkrigsföreteelse.

Socialdemokratin var den kraft som under 30-talet — efter en lång period av parlamentarisk instabilitet — förmådde skapa legitimitet som folkregering och inte som klassregering. Inte så att den blev oomstridd. Tvärtom var den utsatt för hård kritik och häftiga kampanjer där såväl borgarpartier som direkta företrädare för näringslivet tog del. Men den kunde tillkämpa sig tillräcklig auktoritet för att sitta kvar och mot decenniets slut också vinna förtroende hos delar av den borgerliga opinionen.

I det sammanhanget bör den ekonomiska utvecklingen lyftas fram. Internationellt sett kom 30-talet i hög grad att präglas av ekonomisk kris, arbetslöshet. I dess skugga präglades politiken av ett växande nazistiskt hot. Sverige avviker markant från det mönstret. Den ekonomiska krisen under 30-talet var internationellt sett lindrig och lågkonjunkturen vändes snart i en högkonjunktur. Det förbättrade ekonomiska läget kom att bekräfta den förda politikens riktighet och stärka socialdemokratins ställning. Det förefaller ytterst tveksamt om överhuvudtaget klassförsoningspolitiken hade varit möjlig

om den inte följts av ekonomisk tillväxt som kunde tillförsäkra båda huvudkontrahenterna ökade ekonomiska tillgångar. Ett viktigt moment i 30-talets fackliga utveckling var att socialdemokratins dominans över rörelsen stärktes på bekostnad av vänster-oppositionen. Samtidigt ska det påpekas att mellankrigstiden i några avseenden har beskrivits som en period av minskad klasspolarisering. Således sägs det ibland att en del yttre klasstecken som t. ex. skillnader klädedräkt kom att suddas ut genom den ökade konsumtionen av konfektion. Mellankrigstiden är också en period av stark småföretagsetablering och det kan visas att merparten av de nya småföretagarna inom industrin rekryterades bland forna yrkesarbetare och förmän inom industrin.[41]

En kvantitativ översikt ger alltså ingen rättvisande bild av de trots allt ganska dramatiska förändringarna under perioden fram till andra världskriget. Det är nu inte så märkvärdigt. Det är den kraftiga expansionen av den offentliga sektorn efter 1945 som har alstrat begreppet "offentlig sektor" och även måtten på dess expansion. I sin tur har det medverkat till att man ser bort från de allmänt annorlunda villkor som präglade mellankrigstiden.

Lika fullt bör det stå klart att den moderna välfärdsstaten i ringa grad formades under mellankrigstiden. Väsentligen är den ett efterkrigsfenomen. Först i Arbetarrörelsens efterkrigsprogram fick välfärdsstaten sin systematiska programmatiska formulering. Där kom också full sysselsättningsmålet att spela en framträdande roll. Det är under 40-talet som de viktiga sociala reformerna påbörjas (även i de fall de på-annonserades under 30-talet). När det gäller den ekonomiska politiken är det också tydligt. Uppbygget av löpande Nationalräkenskaps- och konjunkturbedömningssystem påbörjades i åtskilliga väst-länder under andra världskriget. Sverige utgjorde i detta avseende inget undantag. På lönebildningens område slöts visserligen Saltsjöbadsavtalet på 1930-talet men den centralisering av fackföreningsrörelsen som var en förutsättning för de centrala avtalsrörelserna kom först senare. Idéerna om solidarisk lönepolitik och arbetsmarknadspolitik formades i slutet av 40-talet och skulle spela roll än senare.

---

41 E. Dahmén, a.a.

Avslutning

Vi har försökt beskriva den offentliga sektorns tillväxt och ange några hållpunkter till en förklaring av dess framväxt. Inledningsvis argumenterades för att i en marknadsekonomi regelmässigt bör uppträda krav på offentliga ingripanden. Det kan åtminstone delvis förklaras i konventionella nationalekonomiska termer av offentliga varor, externaliteter, skydd mot monopoliseringstendenser betingade av stordriftsfördelar och informationsöverläge samt fördelningsstrider. Det kan också ha sina rötter i det förhållandet att de institutionella former under vilken produktionen utförs också präglar produkten så att marknadsproduktion av det skälet inte anses som önskvärd.

Dessa krav på offentliga (i betydelsen statliga eller kommunala) ingripanden kan således sägas ha sin rot i marknaden själv, eller som Heckscher uttryckte det: Frankenstein skapade sitt eget monster. Vi försökte i kapitel 2 demonstrera hur marknadens framväxt också omformade staten.

Att nå framgång i kraven på offentliga interventioner är emellertid en fråga om politisk makt. På så sätt kommer den offentliga sektorn utseende och storlek att spegla sociala klassers politiska styrka. Det kan illustreras såväl av det sena 1800-talets skatte- och tullstrider som av 1900-talets utvecklingsdrag.

Offentlig expansion är inte bara en fråga om inkomster och utgifter. I väsentlig mån handlar det om lagstiftning, politiska åtgärder och — måhända i allt större utsträckning — om anda, moral eller ideologi i statens och kommunernas verksamhet. Emellertid tog vi vår utgångspunkt i de offentliga utgifternas utveckling för att skildra och söka periodisera den offentliga sektorns expansion. Det visar sig då att de offentliga utgifterna stigit under hela 1900-talet. Fram till andra världskriget är det dock i första hand transfereringarna som växer som andel av BNP medan verksamhetsutgifternas andel av BNP uppvisar ett ojämnare förlopp. Emellertid växer den offentliga sysselsättningen — och därmed, så som den mätes, den offentliga tjänstevolymen — under mellankrigstiden.

Tiden efter andra världskriget uppvisar en långt mer markerad tillväxt i offentliga utgifter. Trots en förhållandevis stabil BNP-tillväxt stiger den offentliga konsumtionens BNP-andel i stort sett hela tiden fram till 1982. Samtidigt kommer transfereringarna att spela en allt större roll och inbegripa allt fler områden. Expansionen i transfereringarna tycks fortfarande i stor utsträckning handla om pensionsväsendet även om 60- och 70-talet såg framväxten av nya transfereringsformer. Beträffande den offentliga konsumtionens andelsökning framträder den relativa prisförsämringen på offentliga tjänster som en stor om inte rentav dominerande förklaring. Lika fullt har den "reala" offentliga konsumtionen vuxit snabbare än BNP under nästan hela efterkrigstiden.

Kan man då ta dessa iakttagelser till intäkt för att det finns en långsiktig tendens för den offentliga sektorn att växa? Finns det någon eller några "lagar" som säger att den offentliga sektorn kontinuerligt tenderar att bli allt större. Som vi såg i inledningen har det ifrån olika utgångspunkter argumenterats för en sådan ståndpunkt. Sifferserierna är ju också anslående — även om de allra senaste åren antyder en kraftig uppbromsning av utgiftsexpansionen. Ändå är faktorerna bakom den offentliga expansionen sammansatta och betingade av politiska strävanden. Således kan t. ex. pensionsutgifternas expansion ses som en strukturell förändring av sättet att försörja äldre. Utgifterna kommer att expandera kraftigt under den period förändringen genomförs och så länge antalet äldre kontinuerligt ökar. Därefter kommer de att fluktuera med pensionärernas standardutveckling och antalet pensionärer. Åtskilliga av de offentliga utgiftsökningarna under 60- och 70-talen har samma strukturella karaktär. Det framstår inte som särskilt lagbundet att deras BNP-andel måste stiga kontinuerligt.

Däremot kan det sannolikt med större framgång hävdas att relativprisförändringen på offentliga tjänster och transfereringarnas omedelbara knytning till inkomst- och prisnivå skapar en utgiftsautomatik som gör den offentliga utgiftsandelen av BNP trögrörlig nedåt. I det sammanhanget finns det emellertid anledning att åter erinra om idén om "sociala innovationer" som nog i hög grad präglat privat konsumtion under efterkrigstiden och som den offentliga konsumtionen ingalunda är immun emot. Det skulle också kunna anföras att ju dyrare tjänsterna blev i förhållande till varor ju större blir motståndet mot offentlig tjänsteexpansion.

De argument som rests för en tendentiell växt av den offentliga sektorn har också varit mer generella och — kanske därmed — vaga. Det har gällt den "tekniska utvecklingen", samhällets ökade "täthet", "produktivkrafternas utveckling" och framväxten av en arbetarklass. Under 1800-talet spelade förvisso de storskaliga infrastrukturella investeringarna som knöt samman landet stor roll både för statsutövningen och samhället i stort. I mindre grad framstår dylika faktorer som avgörande för senare tiders statsexpansionism.

Jag har argumenterat för att marknadsekonomins erövring av nya produktions- och konsumtionsområden, och det faktum att allt fler människor blev allt mer indragna i marknaden som såväl producenter som konsumenter, utgjorde en viktig grogrund för den nya ekonomiska och sociala politiken. Så skulle "välfärdsstaten" kunna ses som ett resultat av en växande interdependens i produktions- och konsumtionssystemet. Men denna "tilltagande interdependens" utgör ingen enkelriktad utvecklingsväg. Så har det t. ex. argumenterats för att den tilltagande internationella integrationen och arbetsdelningen har minskat interdependensen i det nationella produktionssystemet.[1]

---

[1] Se t. ex. Læstadius S., Produktion utan gränser.

I senare tiders framställningar har en betydande vikt tillmätts arbetarklassens framväxt och organisering när det gäller framför allt socialpolitikens framväxt. På sätt och vis är det nästan självklart att det är uppkomsten av en omfattande samhällsklass av löneberoende människor som skapar starka krav dels på social trygghet och dels på att denna ska vara garanterad och inte ett villkorligt resultat av välgörenhet. Också i denna mening skulle man kunna se den offentliga sektorn som producerad av den industriella kapitalismen själv.

Men återigen får vi skilja på intentioner och resultat. Arbetarklassens framväxt reste som vi sett krav på socialpolitik också hos borgerliga kretsar om än med andra intentioner och politiska medel. När det gäller social trygghet tycks det vid internationella jämförelser som om arbetarklassens politiska styrka dock spelar stor roll för bostadspolitikens och den sociala trygghetens omfång medan den spelar mindre roll för t. ex. den högre utbildningens omfattning.[2] Som det som dikterar arbetarklassens intresse av den offentliga sektorn i regel sammanhänger med krav på bättre eller säkrare livsvillkor och alltså är nära knutet till välfärdsförbättringar skulle t ex sådan offentlig konsumtionsökning som präglas av "coerced action" i avsevärt mindre grad karaktärisera dess intentioner.

Där finns emellertid även en annan varaktig social omgrupperingstendens som träder in under efterkrigstiden och särskilt under 60- och 70-talen. Det är tillväxten av antalet offentliganställda och dessas förändrade karaktär. Åtminstone två drag förtjänar att betonas. För det första — och det gäller i synnerhet perioden från 60-talets mitt då industrisysselsättningen stagnerade — har en växande del av arbetarklassens sysselsättning, och då särskilt kvinnornas, skapats i offentlig sektor. Den utvecklingen har i betydande grad förändrat arbetarklassens sammansättning och intressen i den offentliga sektorn. För det andra gäller de tjänstemännens omvandling från ämbetsmän till nya yrkeskategorier antingen med specialiserad utbildning och egen yrkesetik: planerare, ekonomer, socionomer m fl eller rekryterade på politisk eller kvasi-politisk väg. Det tycks som om deras uppgift i allt mindre grad har varit att upprätthålla ett legislativt regelsystem och istället i växande grad kommit att få en tämligen självständig mellanställning mellan å ena sidan politikens målsättningar och ramlagstiftning och å andra sidan "avnämarna"(användarna).

Det förefaller alltså som om det förvisso finns långsiktiga utvecklingstendenser som kan sägas ha befordrat offentlig expansion. Men ingen av dessa faktorer syns ha den permanens eller omedelbara genomslagskraft att det skulle vara berättigat att tala om en allmän tendens till växande offentlig sektor.

När uppmärksamheten fokuseras till långsiktiga utvecklingstendenser som orsakar den offentliga sektorns tillväxt finns det risk att man bortser från att avgörande förändringar i statens utseende och verksamhet ofta varit nära knutet till krig och kriser — perioder som i det långa loppet framstår som

[2] Gough I., The political economy of the welfare state, s. 65.

"onormala". Lika fullt är det så att den allmänna rösträtten vanns i det första världskrigets revolutionära skugga, 30-talskrisen reste folkhemmet och det andra världskriget i många avseenden var den period då efterkrigstidens politik formades. Andra världskriget medförde, som vi sett, en aldrig tidigare skådad stegring av skattetrycket. Särskilt efter kriget bör det ha gett ett betydande politiskt handlingsutrymme. Under kriget skapades också en administrativ erfarenhet av planering och reglering av ekonomin och efterkrigspolitiken formades i ett ideologiskt klimat präglat av antifascism och återuppbyggnad av ett mer rationellt fungerande europa. I flera avseenden är den kontinuitet i utvecklingen som präglat tiden fram till åtminstone mitten av 70-talet möjlig att återföra på andra världskrigets politiska konsekvenser.

Efterkrigstiden har ovan delats in i tre offentliga expansionsskeden. Först en period omedelbart efter det andra världskriget präglad av sociala reformer och strävan till ett progressivt skattesystem. I viktiga avseenden skulle det kunna betraktas som en period då socialdemokratin realiserar sina socialpolitiska strävanden. Samtidigt är det också en period då socialdemokratin retirerar från mer långtgående förslag till planering av utrikeshandel och investeringar samt "socialisering av konsumtionen". I den stabila tillväxtens hägn etableras en relativ enighet kring den ekonomiska politiken mellan borgerlighet och socialdemokrati. En andra expansionsperiod förläggs till 1960-talet. Om det är någon period som förtjänar att benämnas den svenska modellens period är det väl denna. Den ekonomiska tillväxten stod i centrum för den ekonomiska politiken och därmed en hög investeringskvot och produktivitetsökning. Det var en politik som inte bara befordrade tillväxt utan också fusioner, nedläggningar av "svaga" företag och ekonomisk koncentration[3]. Arbetsmarknadspolitiken kom att spela en allt större roll under strukturomvandlingen. Samtidigt var den offentliga konsumtionens tillväxt rekordartad. Nu träder de generella socialförsäkringssystemen i funktion vilket ökar den offentliga kontrollen av kreditväsendet och skapar en inkomsttrygghet som för stora löntagargrupper säkert medför ett ändrat sparbeteende vilket i sin tur torde stimulerat konsumtionsefterfrågan på åtminstone s. k. varaktiga konsumtionsvaror. Under denna period förskjuts beskattningen mot nya indirekta skatter och kommunalskatter.

Utvecklingen under 70-talet tar en delvis annan riktning. Tillväxttakten i "real" konsumtion (eller arbetstid) nästan halveras och en avsevärt större del av kostnadsstegringen under 70-talet jämfört med 60-talet är att hänföra till relativprisstegring. Samtidigt försvagas det finansiella överskott för den konsoliderade offentliga sektorn som uppbygget av AP-fonderna skapade. Den ekonomiska politiken kommer i allt högre grad att från slutet av 60-talet präglas av framväxten av nya selektiva åtgärder under rubriker som industripolitik och regionalpolitik. Arbetsmarknadspolitikens kostnader steg

[3] Se Örtengren J., Företag, entreprenörer och ägare i svensk industri, i Sveriges industri.

från 1 till 2% av BNP mellan mitten av 60-talet och mitten av 70-talet[4]. Det sena 60-talet ställde åter de sociala utjämningsfrågorna i centrum. Under intryck av låginkomstutredningen och det amerikanska "kriget mot fattigdomen" kom den traditionella utjämningspoltiken att förändras. Från att ha varit inriktad på ett generellt garanterande av lika sociala rättigheter och inkomsttrygghet kom den att förskjutas mot åtgärder som syftade att kompensera de "eftersatta" i just de avseenden de var "resurssvaga". I hur hög grad denna ideologiska omsvängning kom att prägla den faktiska politiken kan diskuteras men den torde spelat roll i utredningsarbetet kring socialpolitiken och sådana utbildningspolitiska sammanhang som resursfördelningen mellan olika skolor, vuxenutbildning och återkommande utbildning.

Denna "periodisering" bör uppfattas som en skiss för fortsatta studier. Den tar mindre sikte på precisa tidsgränser än på vad jag uppfattar som samvariationen i väsentliga brott i tidsserierna över offentliga utgifter och inkomster respektive ekonomisk och social politik.

---

[4] Wickman K., Utplaning och stagnation, s. 24.

Källor:

Statistiska meddelanden, serie N (Nationalräkenskaper), 1971, 1972, 1975, 1977, 1984 och 1985.
Statistisk Årsbok 1963-65, 1970-72, 1981-1983.
OECD: National accounts.

Litteratur:

Andvig, J. C., Ragnar Frisch' makrøøkonomiske forskningsprogrammer: En gjenoppliving av gamle positivistiske idealer, Nordisk Tidskrift för Politisk Ekonomi 18.
Anell, L., Ekonomiska kriser i teori och praktik —funderingar kring en möjlig stabiliseringspolitik, stencil 1985.
Arbetslöshetens omfattning karaktär och orsaker, Arbetslöshetsutredningens betänkande del 1, SOU 1931:20.
Arbetarrörelsens årsbok 1970, Stockholm 1970
Baude, A., Utbildningspolitiken som instrument i jämlikhetspolitiken, *Från fattigdom till välfärd*
Beckman, S., Ekonomisk politik och teori i Norden under mellankrigstiden, *Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden*
Berggren, H. /Nilsson G. B., *Liberal socialpolitik 1853-1884,* Uppsala 1965
Bergström, V., *Den ekonomiska politiken i Sverige och dess verkningar,* Uppsala 1969.
Brisman, S., *Nationalekonomi,* Stockholm1911.
Carlsson, S., *Ståndssamhälle och ståndspersoner 1700-1865,* Lund 1973,
Carlsson, S., *Bonden i svensk historia III,* Stockholm 1956.
Casparsson, R., *Saltsjöbadsavtalet,* Karlskrona 1956.
*Dagens äldre,*SOU 1985:31
Dahlquist, M., Staten som problem, i Studier i historisk metode 16, Oslo 1981.
Dahmén, E., Mellankrigstid Industri i omvandling, *Sveriges Industri,* 1985
de Geer, H., Myten om krispolitiken: färdig för avskrivning?, Ord och Bild 1-2/1972
Den offentliga sektorns expansion. Teori- och metodproblem, Gustafsson, B. (utg.), Uppsala 1977.
Dilemmas of liberal democracies. Studies in Fred Hirsch's Social limits to growth, ed Ellis, A./Kumar, K.,London/New York 1983
Eklund, P., *Rätten i klasskampen, en studie i rättens funktioner,* Stockholm 1974.
Ekonomi under debatt: Ekonomisk Historia, red. Jörberg, L, Stockholm 1985.

Ekonomisk debatt och ekonomisk politik, Nationalekonomiska föreningen 100 år, utg. Herin, J./Werin, L., Stockholm 1977

Ekonomisk politik i förvandling, Lundberg, E./Backelin, T. (utg.) Stockholm 1970.

Ellis, A./Heath, K., Positional competition, or an offer you can't refuse, *Dilemmas of liberal democracies.*

Elster, J., Statens rolle i marxistisk teori —en videnskabsteoretisk analyse, *Om staten.*

Flora, P., *State, economy and society in western europe 1815-1975*, Frankfurt, London, Chicago 1983.

Forsman, A., *En teori om staten och de offentliga utgifterna*, Uppsala 1980.

Forsman, A., Den offentliga sektorns i ett långsiktigt perspektiv: den internationella utvecklingen, *Den offentliga sektorns expansion.*

Från fattigdom till välfärd, en studie i svensk jämlikhetspolitik, Stockholm 1978.

Från fattigdom till överflöd. En antologi om Sverige från frihetstiden till våra dagar, red. Koblik, S., Malmö 1973.

Från Palm till Palme, den svenska socialdemokratins program 1882-1960, Stockholm 1972

Gershuny, J., *Social innovation and the division of labour*, Oxford 1983.

Gershuny, J. /Miles, I., *The new service economy. The transformation of employment in industrial society*, London 1983.

Gough, I., *The political economy of the welfare state*, London 1979.

Gustafsson, B., *The causes of the expansion of the public sector in Sweden during the 20th century*,Uppsala papers in economic history 1, 1983.

Gustafsson, B., Perspektiv på den offentliga sektorn under 30-talet, *Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden.*

Gårdlund, T., *Svensk industrifinansiering 1830-1913*, Stockholm 1947.

Hansen, B., *Finanspolitikens ekonomiska teori*, SOU 1955:25.

Heckscher, E., Planhushållning förr och nu, *Ekonomisk-historiska studier.*

Heckscher, E., Efterkrigstidens ekonomiska och sociala förskjutningar, *Ekonomisk-historiska studier.*

Heckscher, E., *Ekonomisk-historiska studier*, Stockholm 1936.

Helmersson, E., Svensk krispolitik under 1930-talet, Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala universitet. Stencil 1972.

Herlitz, L., Private consumption and development of industrial production: the 1930's compared with post-war tendencies. Manuskript 1985.

Herlitz, N., *Grunddragen i det svenska statsskickets historia*, Stockholm 1967.

Herlitz, N., *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet*, Stockholm 1924.

Hirsch, F., *Tillväxtens sociala gränser*, Stockholm 1978.

Hotad sektor? Medbestämmande och effektivitet i kommunal verksamhet, Stockholm 1982.

Hultén, G., *Arbetsrätt och klassherravälde*, Stockholm 1971.

Höök, E., *Den offentliga sektorns expansion, en studie av de offentliga civila utgifterna åren 1913-58*, Uppsala 1952.
Johansen, L., *Den offentliga sektorns ekonomi. Makroekonomiska aspekter, Första delen*, Stockholm 1969.
Johansson, U., Fattigvård i Sverige under 1700-talet, *Oppdaginga av fattigdomen*, Oslo 1982
Jörberg, L., Några tillväxtfaktorer i 1800-talets svenska industriella utveckling, *Kring industrialismens genombrott i Sverige*.
Jörberg, L./Krantz, O., *Ekonomisk och social politik i Sverige 1850-1939*, Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds Universitet. Stencil.
Kalecki, M., *Selected essays on the dynamics of the capitalist economy*, Cambridge 1971.
Kohl, J., *Staatsausgaben in Westeuropa, Analysen zur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen*, Frankfurt/New York 1984.
Korpi, W, *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen*, Kristianstad 1978.
Krantz, O. / Nilsson, C-A, *Om strukturgränser i svensk ekonomi 1861-1975*. Meddelande från ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet 2 1978.
Krantz, O., Offentlig tjänsteproduktion 1800-1980 —några aspekter, *Offentlig sektor och sysselsättning*.
Kring industrialismens genombrott i Sverige, red. Lundström, R., Stockholm 1966
Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden. Nordiska historikermötet i Uppsala 1974. Mötesrapport, Uppsala 1974.
Kruse, A. /Wadensjö, E., *Den offentliga sektorn och sysselsättningen, en problemorientering*, Institutet för social forskning, Meddelande 5/1982.
Kruse, A., *Den offentliga sektorns effekter på sysselsättningen*, NU 1984:3, Stockholm 1984.
Læstadius, S., *Produktion utan gränser*, Stockholm 1980.
Lancaster, K., A new approach to consumer theory, Journal of political economy, 1966,
Land du välsignade, Katalog till Land du välsignade. Nordiska muséets och Riksutställningars vandringsutställning om industrialismens genombrott i Sverige, arbetarnas miljöer och folkrörelsernas framväxt 1850-1915, Stockholm 1978.
Lewin, L., *Planhushållningsdebatten*, Stockholm 1967.
Lindbeck, A., *Svensk ekonomisk politik*, Stockholm 1969.
Lindström, H., *Näringsfrihetens utveckling i Sverige 1809-36*, Göteborg 1923.
Lindström, H., *Näringsfrihetsfrågan i Sverige 1837-64*, Göteborg 1929
Lundberg, E ., *Konjunkturer och ekonomisk politik*, Stockholm 1953.

Lundberg, E./Wibble, A., "Nymerkantilism" och selektiv ekonomisk politik, *Ekonomisk politik i förvandling.*
Lybeck, J., *Hur stor är den offentliga sektorn?*, Kristianstad 1984
Meidner, R., Den offentliga sektorns expansion, *Hotad sektor?*
Montgomery, A., *Svensk socialpolitik under 1800-talet*, Stockholm 1951.
Musgrave, R.A., *Fiscal systems*, New Haven/London 1973.
Nath, S.K., *A reappraisal of welfare economics*, London 1967.
Nilsson, G. B.,Svensk fattigvårdslagstiftning 1853-71, Berggren, H./Nilsson, G. B., *Liberal socialpolitik 1853-1884*, Uppsala 1965.
Nordström, H., *Svensk arbetslöshetspolitik*, Stockholm 1949.
Nygren, I., *Från Stockholms Banco till Citibank*, Stockholm 1985.
Nyström, P.,Välfärdsstaten och dess styrningsmekanismer, *I folkets tjänst Historikern,journalisten och ämbetsmannen.Artiklar i urval 1927-1983*, Stockholm1983.
Offentlig sektor och sysselsättning, red. Kruse A., NAUT-rapport 1984:6.
Offentlig verksamhet och regional välfärd, SOU 1980:6.
Olsson, L ., *Då barn var lönsamma*, Stockholm 1980,
Olofsson, G., Arbetarklass och underklass i Sverige 1870-1930, Zenit 45.
Om Staten, red. Slagstad, R., Oslo 1978
Oppdaginga av fattigdomen. Sosial lovgiving i Norden på 1700-talet, Oslo 1982
Peacock, A.T. /Wiseman, J., *The Growth of Public Expendirure in the United Kingdom*, Princeton 1961..
Pensionärer, SOS Levnadsförhållanden, Rapport 43.
Perspektiv på välfärden 1982, SOS Levnadsförhållanden 33, Stockholm 1982
Persson, G., Anti-Friedman, Zenit nr 77.
Produktivitet i privat och offentlig tandvård, Ds Fi 1983:27.
Rappe, E., Från katekes till social fostran, Häften för Kritiska studier 5/6-1973
Rehn, G., Finansministrarna, LO-ekonomerna och arbetsmarknadspolitiken, *Ekonomisk debatt och ekonomisk politik.*
Rodriguez, E., *Offentlig inkomstexpansion, en analys av drivkrafterna bakom de offentliga inkomsternas utveckling i Sverige under 1900-talet*, Uppsala 1980.
Rothstein, B., Den svenska byråkratins uppgång....och fall, i Häften för Kritiska Studier 5/82,
Rothstein, B., Fanns det en arbetsmarknadspolitik före AMS?, Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia, 23-24, 1982
Rothstein, B., AMS som socialdemokratisk reformbyråkrati, I Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia, 18, 1980
Samuelson, P.A., Diagrammatic exposition of a pure theory of public expenditure, Review of economic statistics, 1955.

Schiller, B., §32:"Arbetsgivaren har rätt att fritt antaga och avskeda arbetare....", *Arbetarrörelsens årsbok 1970.*

Sjöström, K., *Socialpolitiken —i ett historiskt perpektiv*, Stockholm 1984.

Svensk ekonomisk politik i teori och praktik, red. Lundberg E., Stockholm 1970.

Sverige I-II, Sveriges land och folk Historisk-statistisk handbok, Stockholm 1915.

Sveriges historia från äldsta tid till våra dagar, Sjette delen, Sverige under den nyaste tiden. 1809-1875, Stockholm 1881.

Söderpalm, S. A.,"Arbetare och bönder. Krisuppgörelsen och socialdemokraternas väg till makten", *Från fattigdom till överflöd.*

Tengblad, Å., Principer och riktlinjer för fastprisberäkningar av offentlig verksamhet, *Den offentliga sektorns expansion.*

Therborn, G., Socialdemokratin träder fram, i Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia, 27-28, 1984.

Thunholm, L-E., *Svenskt kreditväsen*, Stockholm 1969.

Tingsten, H., *Den svenska socialdemokratins idéutveckling*, Stockholm 1941.

Unga, N., *Socialdemokratin och arbetslöshetsfrågan 1912-1934*, Kristianstad 1976.

Utterström, G., *Jordbrukets arbetare*, Stockholm 1957.

Waara, L., *Den statliga företagssektorns expansion. Orsaker till förstatliganden i ett historiskt och internationellt perspektiv*. Stockholm 1980.

Werin, L., *Ekonomi och rättssystem* , Stockholm 1979.

Wickman, K., *Makro-ekonomisk planering — orsaker och utveckling*, Uppsala 1980.

Wickman, K., *Utplaning och stagnation —en översikt av den moderna ekonomiska stagnationsteorin*, Stockholm 1983.

Winberg, C. Tingstens idékritik och den tidiga svenska socialdemokratin, Scandia. Tidskrift för historisk forskning, häfte 1, 1980.

Zenker, R., Den offentliga sektorns tillväxt, i *Svensk ekonomisk politik i teori och praktik,*

Åberg, C.J., Den offentliga sektorns kostnadsutveckling, Ekonomisk Debatt 8 1973.

Åkerman, J., *Framåtskridande och kriser*, Stockholm 1931.

Öhman, B., *Svensk arbetsmarknadspolitik 1900-1947*, Halmstad 1970.

Rapport

Nr. 1. Sverker Jonsson, Norrbotten i Sverige

Nr. 2. Bertil Andersson, Malmö diskont 1803-1818

ISSN 0283-006X