



Den förändring Sverige genomgår just nu är dramatisk och blir historisk. Den ekonomiska krisen bereder oss ett stålbad, som kommer att få bestående verkningar inte minst för byggsektorn. Subventionerna till bostadsbyggande minskar radikalt, oavsett regering, och nybyggnadsbehovet kan på tunga områden anses avklarat fram till sekelskiftet. Dessutom befinner vi oss i en tid, som är öppen för systemskiften och stora institutionella förändringar. Det krävs konstruktiv fantasi för att inte rätta felen med nya ensidigheter. Ett inträde i EG innebär ett val av arena och inte ett färdigt val av lösningar. Det ställer krav på egen svensk kompetensutveckling och att vi inte bara "anpassar oss", påpekar Hans Bergström.

HANS BERGSTRÖM

## INTERNATIONALISERINGEN KRÄVER MER ÄN ANPASSNING

När Ryssland söker medlemskap i Nato får det en notis i tidningen. Kravet på en "sensation" har onekligen stegrats under år då allt tycks kunna hända, inget känns otänkbart. Den allmänna höjningen av tempo och sensationsnivå tenderar dölja att Sverige just nu genomgår sin mest dramatiska förändringsfas under vår livstid. Grundelementen är två: en **ekonomisk kris** (med övergång till låginflation) och ett **formativt moment** (med inträde i EG som den största historiska förändringen).

### DEN EKONOMISKA KRISEN

Fallet i den svenska industriproduktionen 1990–92 är större än vid något tidigare tillfälle efter 1920–22, inklusive världsdpressionen i början på 30-talet. Vi får se tal för arbetslösheten som varit okända i Sverige under ett halvt århundrade. Allt har rasat samtidigt: industri, byggande, tjänster. Det hänger samman med att fyra svåra processer ackumulerats till en stor sammanlagd effekt:

- 1 Vi fick på nytt en **kostnadskris**, sedan 80-talets överhettning drivit upp lönerna och sänkt närvaron. Storföretagen hade den här gången en utväg som kunde tillämpas snabbare och i större skala än förr, nämligen att förlägga investeringar och produktion utomlands. Fallet i svensk produktion har därför blivit betydligt större än vad som går att förklara med gamla samband mellan kostnadsökningar och marknadsandelar.
- 2 Vi fick se en **bubbla i fastigheter och finanser**, som kommer att föras till de klassiska exemplen. Utöver de historiskt bekanta inslagen i en sådan spekulationsbubbla – som att varje enskild aktör antingen drivs med av stämningen så att han upphör att granska underliggande realiteter eller räknar med att hinna sälja till någon ännu större idiot – bidrog ett antal politiskt skapade mekanismer. Kronan devalverades på tillsammans 26 procent (!) 1981–82, vid starten på en av

historiens starkaste internationella högkonjunkturer. Det drev upp aktievärden och företagsvinster. Kreditmarknaden avreglerades hösten 1985. Det gjorde övergångsvis att bankerna tävlade om att låna ut så mycket som möjligt. Då den stora skattereformen dröjde fortsatte staten att betala hälften av räntorna. Genom att avregleringen av valutan anstod och hyresregleringen för bostäder bestod, stängdes placeringar in på den svenska marknaden för kontorsbyggen. Den normala, sanerande, dämpningen av konjunkturen 1986–87 uteblev sedan oljepriserna halverats (effekten förstärkt av fallande dollarkurs) och massapriserna fördubblats. Överhettningen och den höga inflationen i slutet på 80-talet skapade förväntningar om att värdet på tillgångar skulle stiga och skulder reellt falla så att svag direktavkastning kompenseras. Via långa ledtider från verklighetsföreställningar över idéer till projekt, förhandlingar, plangodkännande, spaden i jorden och färdigställande kom den dynamik som sattes igång i mitten på 80-talet att fortplanta sig in i 90-talet, långt efter att grundförutsättningarna förändrats. Verkningarna förföljer oss lång tid än, via bankkriser, extra höga utlåningsräntor, extremt hård prövning av nya krediter till småföretag, kullkastade planer för kommunerna att få loss investeringskapital genom att sälja ut fastigheter etc.

- 3 Vi ska göra den svåra **övergången från höginflation till låginflation**. Ända sedan världsinflationen tog fart i början på 70-talet – med det internationella valutasystemets sammanbrott i anslutning till Vietnamkriget samt Opec I – har Sverige systematiskt undvikit att ta ner inflationen. Medlen för att möta ekonomiska utmaningar utan att ta tjuren vid hornen har växlat: ”överbrygningspolitik” av gammalt keynesianskt slag 1974–75, devalveringar, offentlig expansion med stigande skatter. De har alla delat en egenskap: främjat hög inflation. Sedan 1990 har kursen vänts. Socialdemokratiska såväl som borgerliga regeringar är ense om att Sverige måste pressa inflations-tänkandet ur systemet. Sverige ska igenom samma typ av desinflationsprocess som andra västländer redan genomgått. Vi känner från dessa andra länder processens smärtsamma omställningar. Under de övergångsår när skulder saneras sänks den ekonomiska aktiviteten. Statens budgetunderskott stiger i avsaknad av hög marginell beskattning av inflationslöner och konsumtion. Byggandet stoppas upp när man måste börja räkna på direktavkastning i stället för förväntnings-

värden och det plötsligt blir betydligt förmånligare att köpa gammalt än att bygga nytt.

- 4 Vi har som yttre förutsättning en **internationell lågkonjunktur**. Världshandeln har de senaste åren utvecklats som svagast sedan Opec II 1980–82. Bristen på sparande i världen, främst i spåren på den tyska återföreningen, har gett höga realräntor som hämmar uppgången och investeringarna.

Mycket sker under loppet av den ekonomiska krisen, som förbättrar förutsättningarna för framtiden. En potential för höjd produktivitet, som ingen trodde fanns där, tas fram i industrin. Även stat och kommun börjar göra system rationellare, inte bara ”spara”. Regering och riksdag tvingas tänka efter vad som är verkligt viktigt i det offentliga åtaganden och upptäcker de väldiga försummelserna i infrastrukturen, dess investeringar och underhåll. Ur misstagen och genom processen kan komma goda år, med återvunnet sunt förnuft och stärkt utvecklingskraft.

Låt oss inte alldeles glömma det stora perspektivet. Den svenska ekonomins bästa årtionden, med stark tillväxt och gott framtidshopp, har varit kopplade till två förhållanden i omvärlden: a) stora återuppbyggnadsbehov efter krig och kriser, b) liberalisering av handeln. Så var det på 20-talet. Så var det också på 50- och 60-talen. Så tycks det åter vara på 90-talet: Det kommunistiska systemets härjningar i Östeuropa och det forna Sovjetunionen har följder att likna vid krigets. De reser enorma behov av återuppbyggnad, av det mest fundamentala slag (till och med det uppreklamerade DDR visade sig behöva helt nya teleledningar och elsystem). Europas inre marknad 1993 öppnar konkurrensen om offentlig upphandling och har gett den vision som sätter igång massor av enskilda aktörer i en sällan skådad strukturuomvandling. De nära svårigheterna har stämt ner modet och försvagat regeringar. Men sett på några års sikt finns grund för en period av god och uthållig tillväxt. Och Sverige har en industristruktur som nästan komiskt väl stämmer med de väldiga kollektiva behoven: kraftförsörjning, telesystem, järnvägsbyggen, tunga lastbilar, miljörening, komplexa anläggningar, maskinutrustning, tidningspapper.

1990–93 års manifesta ekonomiska kris behöver alltså inte leda till pessimism om det längre förloppet. Historiskt kan det vara värt att

notera att det starka 20-talet (som vi idémässigt och parlamentariskt på många sätt åter anknyter till) startade med motsvarande reningsbad.

Men likväl får dagens stålbad en rad bestående verkningar, som sätter villkoren för mycket i Sverige under hela 90-talet och inte minst byggsektorn:

Ingen regering kommer att ha råd med stora bostadssubventioner, så ansträngd som statens budget blir. När kapitalskatterna och samtidigt ränteavdragets värde sänks, som en anpassning till omvärlden, ökar också det politiska utrymmet att radikalt minska subventioneringen av flerfamiljshus.

Omotiverat byggande kommer inte att drivas fram. När exportindustrin väl fått upp farten kommer det tvärtom att betraktas som en samhällsekonomisk tillgång – såväl i fråga om arbetskraft som investeringsutrymme – att Sverige har så stora nybyggnadsbehov övernog avklarade. Dagens kontorsytor i Stockholm lär räcka seklet ut, även vid god tillväxt.

Dessutom minskar troligen dagens behov genom att rationaliseringar nu i större omfattning rör även tjänstemän och genom att informationsteknologin ändrar synen på kontors funktion (bl a i förhållande till hemmet). I det svenska bostadsbeståndet finns en överyta som subventionerats fram och som enligt Ingemar Ståhls och Knut Wickmans SNS-studie motsvarar ca tio års nyproduktion. Handeln har lokaler som klarar dubbla dagens omsättning. 90-talet blir inte den privata varukonsumtionens årtionde, dels därför att investeringar ställs i centrum, dels därför att låneekonomin är över. Betydligt mer av det privata konsumtionsutrymmet kommer att få användas för att betala boende och avgifter för tjänster och försäkringar (se analysen i Långtidsutredningen 92 av kommunernas ekonomi och avgifter samt regeringens reformplaner för socialförsäkringarna). Nya styrsystem innebär att lokaler upphör att vara en fri nytthet för den offentliga sektorns olika verksamheter. Lokalkostnader kommer så småningom att ingå såväl i skolpeng och barnomsorgspeng som i nya ersättningsystem till husläkare och sjukhus. Hur som helst omfattas de av nya intermedieringssystem. De studier som har utförts av lokalutnytt-

jande i den offentliga sektorn visar på extremt låga tal (se rationaliseringsorganet Spris studier av sjukvården). De svenska landstingsdrivna vårdcentralerna är skräckexempel på orimliga lokalytor i förhållande till vad som presteras. Nya styrsystem leder under de närmaste åren till en betydande reduktion av den offentliga sektorns lokalytor och lokalkostnader.

- Förvaltning, underhåll och utnyttjande av existerande fastighetsbestånd sätts i fokus. Det gäller på alla områden: bostäder, kontor, sjukhus, skolor. Men den snabba omvandlingsprocessen skapar samtidigt diskrepanser mellan existerande byggnader och aktörer, och nya behov och entreprenörer. De ger grund för ombyggnader, stora funktionsbyten och speciella nybyggnationer.
- En ny generation får nu egen erfarenhet av det som våra far- och morföräldrar inte fullt ut lyckades överbringa; att inget växer till himlen. Vi 40-talister har aldrig upplevt en arbetslöshet i Sverige högre än så där tre procent. Ingen i aktiv ålder har varit med om en riktig desinflationprocess. 70-talets höga inflation och branta progression i skatteskalen ändrade hela normbilden för en rationell individ. 80-talets klippekonomi – politiska klipp med raska devalveringar och enskilda klipp i aktier och fastigheter – bekräftade det nya som det ”moderna” och framgångsrika. Desinflationprocessens kanske viktigaste effekt är att sanera bland våra värden: man sparar först och köper sedan, det som inte framstår som motiverat i en kalkyl kan inte göras motiverat med hjälp av inflation; närvaro ska belönas mer än frånvaro; gediget arbete och sunda investeringar håller bättre i längden än korta lån och klipp. Åtskilligt av det vi i min generation lärde oss betrakta som gammalmodiga synsätt hos våra föräldrar ska vi nu återerövra som hållbara handlingsregler. Detsamma gäller på kollektiv nivå, i löneförhandlingar och i synen på premiering av utbildning. Vi kan förvisso på vägen begå nya misstag – eller göra om några av de gamlas misstag (tar vi av bitter inflationserfarenhet för lätt på risken att desinflation övergår i depression, 1929 års erfarenhet?). Men inflations- och spekulationsprocessens läxa är nu inte blott genomläst (se Dahmén och Thunholm) utan genomlevd av en ny dominant generation. Det värderingsskifte som följer på läxan blir präglade för resten av 90-talet, särskilt som det kommer att omsät-

tas i nya incitamentsstrukturer, däribland skattereformer, som sammanväver kollektiv insikt med individuell rationalitet.

#### DET FORMATIVA MOMENTET

Förändringar sker inte jämnt. Vissa moment är mer öppna för omvälvningar än andra. Fenomenet beskrivs i olika discipliner. Hjärnforskare och pedagoger visar hur "fönster" öppnas och stängs för barns inlärningsförmåga under olika åldrar. Ekonomer analyserar hur nivålyft i kristider för arbetslöshet och offentliga ingrepp sedan har en tendens att bestå. Vetenskapshistorikern Thomas Kuhn har lanserat teorin att perioder av normalvetenskap följs av plötsliga paradigmskiften.

Mycket tyder på att det förhåller sig likadant med organiseringen av ett samhälle. Vissa historiska ögonblick är mer öppna för systemskiften, för stora institutionella förändringar, än andra. Statsvetaren Bo Rothstein kallar dem i en ny bok för historiens "formativa moment". De utmärks ofta av att många tappat förtroendet för att dittillsvarande lösningar, institutioner och beslutsnivåer kan klara periodens uppgifter. Det gamla står då handfallet, utan självtillit, utan energi, utan svar, utan övertygelse om att det är i förbund med tiden.

Nils Brunsson och Johan P Olsen gör samma iakttagelse i sin viktiga bok för den svenska maktutredningen "Makten att reformera" (Carlssons förlag): "Större strukturella förändringar äger rum med långa intervall och de uppstår till följd av en funktions- och resultat-kris, orsakad av försämrade prestationer och resultat eller ökade förväntningar eller av konflikter mellan rättigheter och skyldigheter som individen erhåller respektive åläggs av regelsystem i olika institutioner."

I det formativa momentet är samhället vidöppet för förändringar. Men det är inte givet vilka de blir. Analyskraften och den politiska skickligheten hos medvetna aktörer betyder mycket. Momentet ger öppningen men inte automatiskt handlingen. Koalitioner upprättas för att resa nya institutioner. De system som skapas tenderar sedan att låsa strukturen för årtionden framåt. De bygger institutioner och vanor, intressen och föreställningar. Efter det formativa momentet följer år av "normalpolitik", liksom Kuhns paradigmskiften brukar följas av en period av normalvetenskap, inom det nys ramar.

Typiskt är också att en tids lösningar blir nästa tids problem. De system som upprättas i det formativa momentet är dels svar på de föregående årens erfarenheter av brister, dels beroende av vilka starka aktörer, koalitioner och idéer som verkar i den formande fasen. Men lösningarna visar sig i efterhand ge andra svagheter, och de en gång formande krafterna förändras med samhällsutvecklingen. Brunsson/Olsen iakttar: "Nya lösningar vinner lätt över dagens praktik. Till skillnad från dagens lösningar löser de dagens problem. Och om dagens praktik är en smula ensidig på grund av en tidigare ensidig reform, så kan en ny ensidig reform i andra riktningen verka mycket lovande."

Efter demokratins genombrott är **tre formativa moment** tydliga (jag bortser här från de ögonblick då stora förändringsidéer *inte* blev förverkligade, som planhushållningstanken efter andra världskriget, bruten med 1948 års val; dock förverkligades den i stor utsträckning på bostadsområdet. Gustav Möllers formande idéer presenterades i en serie artiklar i tidskriften Tiden 1947, som ger väsentlig förståelse av dagens svenska bostadssektor, dess struktur och intressen. "Detta utgör det allvarligaste försöket till verklig planhushållning inom ett för medborgarna livsviktigt område som överhuvud hittills gjorts i vårt land", skrev Möller. Bostäderna och byggandet blev, som också Yvonne Hirdman visat i sin studie för maktutredningen "Att lägga livet tillrätta", ett slags ersättning för en socialism som man inte förmodade genomföra för industrin):

1932-34. Som en reaktion på krisen väljer den frisinnaade regeringen våren 1932, mot alla tidigare borgerliga principer, att låta staten ingripa för att hjälpa den organiserade jordbrukarrörelsen att upprätta en utbudskartell. Med hjälp av detta principiella genombrott kunde socialdemokraterna under den följande mandatperioden införa en arbetslöshetsförsäkring som gav LO starka argument för medlemsvärning. Som följd av de båda riksdagsbesluten ökade antalet medlemskap i producentkooperativ från 160 000 år 1930 till 721 000 år 1940, med 450 procent! Den fackliga organisationsgraden bland industriarbetare ökade från 63 till 86 procent och ligger alltså 20 procentenheter över nivån i Norge, som införde en allmän, statlig arbetslöshetsförsäkring. Kohandeln våren 1933 innebar i Rothsteins nya tolkning framförallt att bondeförbundet och socialdemokratin

erkände och stödde varandras korporativa intressen. Den fackliga styrka och den jordbruksreglering som präglade Sverige fram till nu byggdes med beslut i det tidiga 30-talets formativa moment.

**1957–60.** Välståndets stigande förväntningar och de växande tjänstemannagrupperna skapade en ny situation. I denna gjordes ett vägval. Antingen behöll man den gamla typen av välfärdsstat, byggd på grundtrygghet, och lät den kompletteras med enskilt sparande och frivilliga tilläggsordningar. Eller också övergick man till en ny typ av välfärdsstat, där medelklassens höga anspråk gjordes till norm för statens åtaganden. Valet stod – med Gösta Esping-Andersens terminologi – mellan en minimalistisk och en maximalistisk välfärdsstat, en småfolkets och en medelklassens. Den tidigare lösningen var Gustav Möllers. Den senare blev Tage Erlanders, med tesen om ”de stigande förväntningarnas missnöje” och ”det starka samhället”. En viktig politisk anledning var socialdemokratins behov av en ny bärande idé efter fallet för planhushållningstanken samt av väljare från de växande tjänstemannagrupperna. Striden avgjordes framförallt i ATP-frågan, men också i beslutet om omsättningskatten och den nya sjukförsäkringen (som liksom ATP gav mer i ersättning med stigande inkomst). Socialdemokraterna gick segrande ur striden och etablerade ett högt kollektivt sparande, stora offentliga åtaganden, starkt stigande skattetryck och produktion av tjänster nästan helt i offentlig regi. Denna typ av välfärdsstat – dess ekonomiska följder, dess intressen och beroenden när det gäller tjänster, bidrag och arbetsgivare – har sedan växt under 30 år av normalpolitik inom dess ram och utgör nu en central del av dagens problembild.

**1968–70.** Ungdomsrevolten från den stora framvällande 40-talistgenerationen bidrog till en allmän radikaliseringsopinion. Vi fick ett uppror mot auktoriteter vars verkningar bara har växt sedan dess. Socialdemokratins relativa förmöjdhetsbrister. Jämlikhet och ekonomisk demokrati ställdes på dagordningen. Vi fick de följande åren en våg av arbetsrättsliga reformer som upphävde den svenska frivilliga konsensuslinjen från 1938 års Saltsjöbadsavtal och så småningom framfödde en ny arbetsgivarstrategi, bort från traditionell nationell korporatism. Efter Alva Myrdals jämlikhetsrapport framlade Olof

Palme som utbildningsminister på hösten 1968 en ny läroplan för grundskolan, som avskaffade all differentiering på grundskolans högstadium och kraftigt minskade undervisningen i läroämnena, såsom främmande språk. Lärarutbildningens krav på ämneskunskaper sänktes. Jämsides med den röda radikaliseringsopinionen fick vi också en grön. Den var en reaktion på rekordårens väldiga folkomflyttningar och storskalighetstänkande (med den tvångs genomförda kommunreformen som ett exempel). Den självklara tron på tillväxtens välsignelser bröts, men därvid också en del av Erlanders och Ohlins gamla förståelse för produktionens och forskningens villkor. Ett uttryck för detta var att arbetsgivaravgifterna på de tio åren mellan 1967 och 1977 stegrades från 10 till 33 procent på lönesumman, en dramatisk förändring av ett slag som blott är möjlig i anslutning till det värderingsskifte som utgör en del av ett formativt moment. Samtidigt skärptes progressionen i inkomstskatteskalen kraftigt.

Allt tyder på att Sverige än en gång genomlever ett formativt moment, åren 1990–92. Det är visserligen svårt att genomskåda sin egen tid, men de objektiva uttrycken är talande. Ett av dem är själva omfånget av det som är uppe till omprövning. De tio största offentliga systemen görs nu alla om eller nyprövas under loppet av ett enda år! Det gäller allt ifrån ATP, över statens kommunstöd och kommunrelationer, bostadsfinansieringen, arbetsskadeförsäkringen, sjukförsäkringen, sjukvårdens styrsystem, äldreomsorgen och barnomsorgen, till skolan och försvaret. Strax dessförinnan har hela skattesystemet gjorts om. Hela arbetsrätten nyskrivs. 35 statliga företag ska privatiseras. Bostadsregleringen avskaffas till stora delar (det är talande att Birgit Friggebo på sex veckor som bostadsminister hösten 1991 ändrade mer än hon gjorde på sex år som bostadsminister 1976–82). Förmögenhetsskatten avskaffas helt och hållet. Sverige inleder förhandlingar om att inträda i EG, och förklarar sig i praktiken berett att i slutet på 90-talet avskaffa sin egen valuta och sin hävdvunna neutralitet.

Ett tecken på att vi befinner oss i ett formativt moment är också att uppbrottet är allmänt, ej blott knutet till en typ av regering. Den socialdemokratiska regeringen inledde åtskilligt av förändringarna, tog initiativ till flera av utredningarna (om ATP och arbetsskadeförsäkringen) samt inlämnade ansökan om medlemskap i EG. När en s-regering lägger ner skolöverstyrelsen och sedan, med bortseende från

LAS, anställer de bästa i ett nytt skolverk, då är det ett av många tecken på att en period av stabilitet är bruten och det mesta har blivit möjligt. Denna typ av åtgärder accepteras bara om legitimiteten för de gamla systemens funktionsförmåga gröpts ur dessförinnan.

Ett av de typiska dragen hos även dagens formativa moment är att det gör upp med det som uppfattas som problem med de föregående lösningar:

— Det tidiga 30-talets korporatism upplöses (jordbruksregleringen och fackets privilegier).

— ”Det starka samhällets” system från striderna 1957–60 omprövas (ATP, de offentliga produktionsmonopolen för tjänster, inriktningen på högskattestat).

— Reformerna i ungdomsrevoltens spår vänds till stora delar (flumskolan, de höga marginalsatterna, den nya arbetsrätten).

Det är intressant att notera att varje formativt moment också har varit sammantvinnat med idéer om den byggda miljön. Påverkan har gått i båda riktningarna. Dels har idéströmningarna för arkitektur, boende, byggande bidragit till det allmänna samhälleliga uppbyggnaden. Dels har detta allmänna uppbyggnadsidéer och beslut förändrat handlingsinriktningen för den byggda miljön.

- I det tidiga 30-talets formativa moment var funktionalismen och de nya arkitekterna en viktig del. De bidrog i hög grad till känslan att det var dags att göra ett modernitetens och rationalitetens uppbrott från det traditionella samhället och dess föreställningar. Funktionalismen samspelade med Axel Hägerströms filosofi, med Stockholmskolan i ekonomi och med den industriella rationaliseringsrörelsen till att ge en föråldrad stämpel åt det dittills gällande (klassisk stil, traditionella föreställningar, klassisk liberal ekonomi, hantverk och bondesamhälle). Den spelade också en oerhörd praktisk roll, genom att vara en central del av idéflödet till makarna Myrdal och arbetet i deras krets för en expertstyrd, rationell folkhemspolitik (i konkret, fysisk mening). Yvonne Hirdman har belagt denna handfasta inverkan i boken ”Att lägga livet tillrätta”.

Mindre uppmärksammas är Martin Kylhammars bok ”Den okände Sten Selander – En borgerlig intellektuell” (Akademeja 1990), som återkallar funktionalismens genombrott. ”Det var som att vända

ett blad. Året var 1930 och plötsligt tycktes alla överens om hur det nya Sverige skulle se ut. Plötsligt visste man hur teknik och vetenskap skulle tillämpas, och för vad. Plötsligt var funktionalismen det enda raka, och poeter hälsade framtiden med rena klara dikter i samhällsnyttans tjänst.” Stockholmsutställningen på Djurgården sommaren 1930 hade 4 miljoner besökare! Detta i ett bondeland på 6 miljoner invånare och med långa reseavstånd. ”Det är icke Bellmans Djurgård mer, det är Asplunds”, skrev en av de betagna diktarna, Elin Wägner.

I centrum fanns de nya funktionalistiska hyreshusen, möjliga att massproducera billigt och utan onödig utstyrsel. Utställningen uppfattades, erinrar Kylhammar, ”som en demonstration av vad en modern och rationell tillvaro innebar: hushållsmaskiner, massproducerade ’maskinhus’, funkismöbler och, inte att förglömma, drömmen om den nya människan i det rättvisa samhället. Funktionalisten var något av urtypen för radikalen, som tog avstånd från tradition och historia och i stället ville anpassa arkitektur och samhällsbygge till den moderna vetenskapens och ingenjörskonstens sakliga verklighetsbild.”

Till och med Grönköpings diktare Alfred Vestlund (Nils Hasselkog) lät sig betagas av det modernas vision och skrev mot sin vana en funktionalistisk programdikt, utan ironi. I ”till en metallfåtölj” förklarade han sin kärlek till de nya stålörsmöblerna:

”så är du då  
min!  
glimmande står du  
i den halvt obskyra sommarnatten  
å mitt rum  
ännu med fraktsedeln från k. utställningen  
svängande i ryggen,  
och väntar å mitt säte.  
tyst  
sjunger det icke i rören, sjunger och likasom dunkar och pulserar:  
funk! funk! funk!  
det är den nya tiden som sjunger  
sjunger och kallar mig  
att gå inför  
under sin fana  
även jag ...”

- "Det starka samhällets" idé innebar planmässig och enhetlig utbyggnad i offentlig regi. Björn Wittrock och Stefan Lindström har analyserat föreställningarna och följderna i boken "De stora programmens tid" (1984). I grunden ligger även här en övertro på den rationella totalplaneringens möjligheter, men kopplad till tidens erfarenheter av massproduktion, skalfördelar och ständigt högre kvantiteter. Miljonprogrammet för bostäder hade förvisso sin bakgrund i rekordårens folkomflyttningar och bostadsbrist samt socialdemokratiska politiska svårigheter i bostadsfrågan 1966 ("kösamhället"), men utan "De stora programmen" som reformmodell hade det ändå inte varit möjligt. Att i ett land med drygt tre miljoner hushåll bygga en miljon lägenheter på tio år var självfallet hybris. När så mycket som var fjärde lägenhet i landet byggts under en sammanpressad period, med dess arkitektur och föreställningar, så har man tappat allt samband med behovet av organisk växt i ett samhälle – för att människorna ska ha kvar rötterna i förändringen och för att inte en generation med sina tillfälliga idéer ska begå övergrepp på alla andra generationer. Den svensk som för första gången besöker nordtyska småstäder börjar tro att det var Sverige, inte Tyskland, som utgjorde den ena och sönderbombade parten i andra världskriget.
- Den röda och den gröna reaktionen från 1968 fick som ett element "den gröna vågen". De sammanlänkades till ett väldigt och enformigt småhus/radhusbyggande på 70-talet. Den röda vågens höga marginalskatter och höga inflation i förening med den gröna vågens dröm om den egna torvan gav oerhörd stimulans till att bygga småhus. Staten betalade i praktiken drömmen, särskilt sedan paritetslånen ersatts av räntebidragen med 1974 års reform. Räntesubventionen kapitaliserades. Avdragseffekten var hög. Inflationen avbetalade vad övrigt. Den dryga kostnaden för statskassan bidrog i sin tur till att de behövliga investeringarna i annan infrastruktur än den som är direkt kopplad till boendet trängdes ut ur budgetarna.

Vilka är den byggda miljöns idéer i **dagens** formativa moment?

En del är, som alltid, att försöka reparera och vända misstagen från de tidigare formande momenten. "Det sköna" ska återvinnas från funktionalismens hårda saklighet. Den mänskliga skalan och den organiska växten ska återskapas från de stora programmets tid och

handfast ska miljonprogrammets områden byggas om (även förändringen kräver insikt om vikten av varsamhet med de sociala sammanhangen). Ensidigheten och segregeringen från 70-talets byggande behöver vändas till en större mångfald – och det är dags att börja reparera dess villor och radhus. Och så avvecklas den Möllerska planhushållningen på bostadsområdet, liksom det Carlssonska bostadsfinansieringssystemet.

En läxa från förr är att så långt möjligt försöka undvika att via lösningarna skapa nya problem för framtiden. Det är lätt hänt att man genom att lösa problemen med de gamla lösningarna samtidigt återskapar en del av de problem som en gång gav upphov till lösningarna. Det krävs ett stort mått av konstruktiv fantasi för att inte korrigera en felaktighet med motsatt ensidighet, liksom för att ta vederbörlig hänsyn till behov som växer framöver, inte blott till brister som vi erfarit i det nära förflutna. Byggområdet har här ett särskilt tidsproblem. De lösningar som tas fram genom de politiska processerna tenderar att vara starkt knutna till erfarenheterna åren innan och till aktörsförhållanden i nuet, medan resultaten av handlingarna består och brukas årtionden senare. De är långvariga fysiska realiteter på ett helt annat sätt än misstag som begås i konstruktionen av ett bidragssystem. Detta är ett starkt skäl i sig att se sin samtids populärföreställningar med viss distans, att vara varsam med väldiga enhetliga program, att välkomna pluralism och att medvetet bygga in variationsrikedom.

#### INNEBÄR SVERIGE I EG ATT "ACCEPTERA"?

Det sista bör vara en del också av det positiva programmet i dagens formativa moment. Allra viktigast är nog ändå hur vi förhåller oss till dess för framtiden viktigaste inslag: Sveriges anslutning till EG. Ska vi säga som funktionalisterna 1931 "acceptera den föreliggande verkligheten – endast därigenom har vi utsikt att behärska den"? Innebär detta att programmet är "anpassning till EG"? Blir slutsatsen att svenska institutioner och lösningar ska nedmonteras och nedvärderas, att vi har att lyssna till EG:s röst och råd?

Jag avser här inte de bokstavligen svaren utan den grundläggande analysen, attityden och handlingsriktningen. Väljer vi nu att tolka innebörden och konsekvenserna av ett EG-medlemskap på ett

ogrundat eller oförmuftigt sätt kan det under det formativa momentets febrila förändringsprocesser åstadkomma stor långsiktig skada – medan en välgrundad och klok analys i stället kan säkra goda möjligheter.

För det första är det viktigt att se att det svenska närmandet till EG inte kan beskrivas som något som ensidigt påtvingats oss utifrån och som hotar vår demokrati. Att frågan anmält sig beror i grunden på en växande diskrepans mellan anspråk och kapacitet att motsvara anspråken i det existerande politiska systemet. Alltså en motsättning och oförmåga som vi känner också från tidigare formativa moment. Maktutredningen framhåller detta med särskild skärpa i sin slutrapport. Internationaliseringen är i stor utsträckning en följd av ny teknik och av den moderna välfärdsstatens framgångsrika strävan att bryta ner barriärer för människor och öka välfärden: genom handel, resor, vidgade ambitioner att stoppa miljöförstöringen etc. ”Det är inte en ny typ av internationell politik som upplöser nationalstaten, utan en ny typ av nationalstat som upplöser traditionell internationell politik.” (SOU 1990:44, kapitel 10).

Demokratin tvingas alltid till en avvägning mellan deltagande och effektivitet. Om man enbart kunde se till individens möjligheter att bestämma skulle förstås beslutsenheten göras så liten som möjligt, dvs helst bestå av varje enskild person för sig. Detta vore maximum av personlig autonomi. Men så snart vi inser att vi har önskningskrävanden som kräver någon form av beslut tillsammans med andra (om fysiskt skydd, ordnande av kommunikationer etc) uppstår ofrånkomligen problemet att vi måste göra en avvägning, en trade off, mellan *storlek* och *förmåga*. Det är inte stor vits med att ha demokratiskt inflytande över organ som i sin tur saknar kapacitet att ta och genomföra de kollektiva beslut människor anser sig behöva för ett gott liv och vill ha viss kontroll över. Det är inte mycket värt att ha stor makt över organ som saknar makt.

Om det i en ny tid uppträder nya problem och reses vidgade ambitioner för vilka det krävs kollektiva beslut (även en rättighetsordning för individens fria rörlighet över en kontinent är en kollektiv nyttighet), och nationalstaten är för liten för att behärska dem, då kan det innebära en vidgning av demokratins förmåga att upprätta nya organ, som med sin större skala har bättre kapacitet att klara dessa problem. Man kan i så fall som individ vara beredd att godta en

utspädning av sitt inflytande för att i gengäld få inflytande över mer av det som reellt betyder något. Man gör en medveten kalkyl, en ny trade off, mellan process och resultat, mellan storlek och kapacitet.

Detta var i mycket innebörden av övergången från stadsstat till nationalstat. Nestorn bland demokratiteoretiker, den norskamerikanske statsvetarprofessorn Robert A Dahl, drar i sin senaste bok ”Democracy and its critics” (Yale 1989) uttryckligen parallellen mellan de här transformationerna: ”Nationella regeringar håller på att bli kommunstyrelser”. Nationens gränser visar sig avsevärt snävare än gränserna för beslut och verksamheter som starkt påverkar fundamentala intressen hos nationens innevånare. Det gäller så viktiga frågor som livsmiljön, ekonomin och freden. Nationalstaten blir då alltmer som den gamla stadsstaten: måhända gynnsam för demokratins inflytandeformer men otillräcklig till sin kapacitet. Den har makt över allt mindre av det som medborgarna vill kunna påverka. ”I den moderna världen kan villkoren för ett gott liv inte tillhandahållas av politiska enheter som är tillräckligt små för att också vara homogena och konfliktfria.” Det är detta som aktualiserar demokratins territoriella dimension, dess skala. Men när nationalstaten drar tillbaka en del av sin gränsbevakning kan det samtidigt innebära dels att den politiska ledningen får större utrymme att hävda allmänintresset mot nationella särintressen (den skyddade byggsektorn är ett exempel), dels att den släpper loss andra aktörers fria samverkan över gränserna (t ex regioners). Nationalstaten definierar inte alla subjektiva tillhörigheter, och det kan vara en vinst att den släpper de anspråken.

Innebär då det här att vi (i betydelsen svenskt offentligt beslutsfattande) ska ”anpassa oss” till EG? Nej, och absolut nej i den defensiva meningen. Den bygger på en fullständig missuppfattning av EG:s karaktär och begränsningar, liksom av den utmaning som globaliseringen av ekonomin ställer Sverige inför.

- 1 **EG är en förhandlingsorganisation av stor komplexitet. En sådan organisation klarar inte att hantera mer än ett begränsat antal frågor framgångsrikt.** Det innebär att den typ av frågor som förs upp på EG:s agenda bör begränsas och väljas noga. Det bör verkligen röra sig om uppgifter som kräver den europeiska skalan: miljöproblem, fred och säkerhet, flyktinghantering, stödet till de nya demokratierna i öst, upprätthållandet av de fyra friheterna inom ge-



menskapen, konkurrensregler. Detta är en av innebörderna i den subsidiaritetsprincip som antagits inom EG, att frågor ska lösas på lägsta möjliga nivå (den andra innebörden är att politiska ingrepp ska göras endast subsidiärt, i andra hand, i förhållande till förstahandsansvaret hos familj och civila strukturer; vi kan tala om en vertikal och en horisontell innebörd av begreppet subsidiaritet).

En mängd andra frågor bör lämnas åt andra nivåer än den europeiska – den nationella, den regionala och den lokala – och åt andra sfärer än den politiska. Det kan gälla välfärdssystem, bostadspolitik, arbetsmarknadspolitik etc.

Svenska politiker har inte tänkt igenom skillnaden mellan vad de önskar i sak och driver som beslutsnivå. Att till exempel söka sammanföra tre helt skilda traditioner för socialförsäkringar – den korporativa på kontinenten, den residueella anglosaxiska (att man riktar stöd till mindretalet särskilt behövande) och den universella nordiska – till en europeisk modell vore förödande. Om den alls ginge att etablera vore förändringar i den sedan praktiskt taget omöjliga, på grund av den tröghet många aktörer och vetorätter kan skapa. Den som känner starkt för en sak – t ex svensk arbetsrätt, svensk socialpolitik, svensk planering – tenderar att vilja driva den på alla tillgängliga nivåer. Men vi bör betänka dels att vi då lätt hamnar på för hög nivå i förhållande till vad som är nödvändigt och rationellt, dels att vi genom att själva etablera ett ämne på den europeiska dagordningen legitimerar att andra lägger sig i våra system.

I den politiska dynamiken verkar starka krafter för att föra upp frågor på onödigt hög beslutsnivå. För tänkandet är det till hjälp att jämföra med förhållandet mellan staten och kommunerna (detta är en generell tankerekommendation, när man funderar över förhållandet mellan nationalstaten och EG). Den som förlorar eller har svårt att hävda sig på en nivå tenderar att vilja överklaga till nästa nivå. Beslutsfattarna där har svårt att värja sig. Efter hand ackumuleras så fler och fler ärenden på den höga nivån, varpå en "decentraliseringsreform" eller något liknande växer fram – och så startar den dynamiska processen på nytt. Men vetskapen om den här politiska dynamiken gör det extra viktigt att etablera normer som i någon mån sätter spärrar för den. Subsidiaritetsprincipen är en sådan norm. Vi bör från svensk sida inte bidra till att undergräva den.

Om en europeisk politisk arena med starka maktbefogenheter

öppnas för varje samhällssektor, varje problem, så kommer det oundvikligen att uppstå stora bekymmer med politisk överlastning ("overcrowding"). Vi känner väl vad det leder till, från de senaste decenniernas forskning:

*Informationsöverlastning* orsakar politisk stress, tidsbrist och ofta irrationella kriterier för vad som når de centrala beslutsfattarnas dagordning och uppmärksamhet. Att undvika klander tenderar att bli viktigare än att lösa verkliga frågor (strategier för "blame avoiding" har analyserats av Kent Weaver med den amerikanska empirin; förhållandet mellan federal nivå och delstater, samt mellan olika federala beslutscentra i USA borde överhuvudtaget uppmärksammas mer när man prövar framtida konstitutionell design, problem och möjligheter för en europeisk union). Små, starka lobbygrupper med koncentrerade intressen finner vägar att nå fram, i högre grad än allmänna intressen.

*Korseffekterna* av tusentals olika beslut blir så många och omöjliga att överblicka att besluten orsakar helt andra resultat än planerat och förväntat.

*Oändliga förhandlingar etablerar mycket starka vetokrafter*, som fördröjer och snedvrider beslut, men framförallt bygger in intressen i förhandlingsuppgörelser som sedan gör det mycket svårt att rucka på det som en gång etablerats. Matematiskt kan man visa (Aaron Wildavsky har utfört analysen i en bok om det amerikanska federala systemet "Why it's amazing that the federal system works at all") att om alla aktörer vars godkännande krävs för beslut är positiva till 80 procent, så räcker det med fem självständiga aktörer för att sannolikheten för ett positivt beslut ska ha fallit till 33 procent.

*Nya slutna arenor upprättas*. Bevakningen från medier och parlamentariker är mindre effektiv på den europeiska nivån. Kraven på byråkratiska specialkunskaper är större (språk, veta hur man tar sig fram, ha rätt terminologi och fackkunskap, mer obekant rättssystem). Möjligheten att dölja saklinjer i vaga samspel är också större – nationell byråkrati kan hänvisa till "krav från Bryssel" eller "förhandlingsläget fordrade det" och vice versa. Mycket specialiserade nätverk mellan byråkratier tenderar att upprättas, och dessa är ytterst svåra att begri-

pa och penetrera för utomstående. Maktutredningen talar om "in-formalisering" och "anonymisering".

Dahl framhåller risken för en trestegsförändring av relationen mellan folkvalda och byråkratier. Först valde folket representanter, som i ett enklare samhälle själva kunde handha samhällsuppgifterna. Därefter kom ett stadium där politikerna tog byråkrater till hjälp. Nu kan vi tänkas nå ett stadium och en komplikationsnivå där byråkratier tar politiker i sin sold; de styr mycket genom sina specialkunskaper i komplexa nätverk, genom sin längre närvaro jämfört med politiker som tillsätts och avsätts av allt rörligare väljare, genom sitt val av ämnen att föra fram och sin presentation av handlingsalternativ – men de behöver ta i bruk politikernas skydd utåt och demokratiska legitimitet, som de själva saknar.

Detta kan vara överdrivet, ty den internationella beslutsnivån är samtidigt ett sätt att återerövra något av en politisk kontroll som gått förlorad inom nationalstatens gränser – och omvänt kan de nationella regeringarna i kraft av internationaliseringens krav sätta hårdare emot nationella särintressen. Men analysen inskräper hur nödvändigt det är att begränsa EG:s dagordning, till de problem som verkligen påfordrar gemensamma europeiska tag.

- 2 **Ett stort utrymme för nationell utfyllnad och nationella avvägningar kommer att kvarstå, även på fält där EG ger riktlinjer och reser ambitioner.** För att förstå utrymmet för utfyllnad räcker det att tänka på förhållandet stat-kommun. EG kan aldrig gå tillnärmelsevis så långt i precision som staten gör i förhållande till kommunerna när det gäller bostadsplanering, skolplanering, familjepolitik m m. Likväl återstår oerhört viktiga frågor för kommunala avgöranden och för kommunal implementering. Var bygga? Med vilken mix? Vilken stadsplanering? Vilka arkitekter och entreprenörer? Hur upphandla? Vilka regler och ersättningar för tjänsteföretagare? Detta är också en medveten aspekt av EG:s subsidiaritetsprincip, att när man ger riktlinjer på ett område ska man så långt som möjligt (i förhållande till kollektiva nyttigheter, som att upprätta standards och regler som säkrar konkurrens) överlämna medlen och utformningen till nationell och lägre nivå.

Utrymmet för nationella avvägningar följer också av att internationaliseringen visserligen begränsar utrymmet för en nation att upp-

träda extra ekonomiskt ansvarslost men inte utrymmet att handla särskilt ansvarsfullt. En nation kan välja sin egen mix mellan olika önskemål så länge den samlade politiken är konsistent, dvs att vi betalar för valet. Sverige kan satsa extra mycket på miljöinvesteringar, bara vi i motsvarande mån begränsar den kortsiktiga konsumtionen. Vi kan ha extra stor offentlig verksamhet, om vi i gengäld väljer billigare och förnuftigare transfereringssystem än idag. Vi kan ha högre offentliga utgifter – om de används rationellare och om medborgarna i sina olika roller är beredda att betala för dem i form av lägre privat konsumtionsökning och lägre lönekostnadsstegringar än i andra länder.

Vissa variabler förvandlas till konstanter i den nationella beslutsekvationen. Med slopad valutakontroll och stark rörlighet över gränserna måste kapitalets ersättning nu betraktas som en konstant. Men andra variabler kvarstår. Det kommer alltjämt att finnas centrala målkonflikter som är interna och därför i princip kan bli föremål för nationell politik. Vi har som bekant också helt egna verkligheter som ingen annan har anledning att lägga sig i men som vi själva måste ta itu med. Ett exempel är miljonprogrammets behov av reparationer och andra åtgärder.

- 3 **EG innebär ett val av arena, inte ett färdigt val av lösningar på alla områden.** Detta är ytterst viktigt att förstå. Sverige väljer med EG att än starkare delta i en europeisk process och i europeiska nätverk. Man kan ha dubier (se ovan) om vart komplexiteten i en del av dessa processer och nätverk för. Men när de finns kan vi inte ställa oss vid sidan om dem. De ställer bestämda krav:

Sverige måste på varje område ha *kompetenta institutioner* som kan delta i samarbetet och nätverken. De måste möta professionell respekt för att tas in i de mest betydelsefulla relationerna. De måste vara tillräckligt sammanhållna och starka nationellt för att kunna utveckla effektiv handling i många tidsödande europeiska sammanhang och hålla reda på vad som sker i det som synes ske. Under en period i Sverige när "förändring" är nyckelbegreppet finns det anledning påminna om att också "stabilitet" har ett värde. Här finns en ömtålig balans. "Organisationer som ofta och under långa perioder genomgår omorganisationer åstadkommer ofta mycket lite och har dåliga möjligheter att överleva", erinrar Brunsson/Olsen. "Den fixering

vid förändring som kännetecknar dagens regeringar måste ställas mot de traditionella kraven inom den politiska analysen på ordning, förutsägbarhet och pålitlighet, och de destruktiva effekterna av att institutioner försvagas eller helt bryter samman.”

De svenska institutionerna måste *ha viktiga saker att bidra med* till andra för att själva få inträde hos andra. Det räcker inte att försynt komma och ”lyssna och lära”. Dels måste vi visa hur vi på olika delområden har utvecklat experiment och tekniker och gjort erfarenheter som gör att andra länders motsvarigheter finner att vi är intressanta att lyssna på och samarbeta med; bara så uppstår ett ömsesidigt intresse som gör att dörrarna öppnas så att vi kan hämta hem kunskap på områden där vi släpar efter. Dels ligger ett litet lands möjligheter till internationell påverkan inte i storleken utan i prestationerna. Maktutredningen lanserar begreppet ”idémakt” och avser med detta att Sverige bör försöka påverka de internationella lösningarna och villkoren med stöd i egen forskning, egna samhällsexperiment, egna studier och argument. Ju framgångsrikare vi är i detta, desto mindre behöver vi samtidigt få av nackdelar som följd av till exempel våra ambitioner för miljön eller för den fulla sysselsättningen.

Vi behöver en *institutionell struktur för vidareföring*. Kopplingarna mellan det internationella samarbetet och de nationella aktörerna är strategiska. Närvaron i EG:s olika nätverk rymmer stora möjligheter att ta in andras kunnande och erfarenheter. Det kan gälla forskningsresultat, till exempel på byggområdet, upplysningar om planer för infrastrukturprojekt, nya normer eller överraskande kompetenskopplingar av intresse för svensk verksamhet osv. Bara via stabila och effektiva organisationsled från nätverken över centrala institutioner i Sverige till mängden aktörer på området hemmavid kan vi utnyttja den potential som erbjuds av information, kunnande och handlingsmöjligheter. Den samhällsvetenskapliga forskningen framhåller att den kanske största komparativa fördelen för ett litet land är att det kan samla kraft för påverkan men också för att sprida ny kunskap hemmavid, för effektiva diffusionsprocesser.

Allt det som här anförts talar för att vi ska vara mycket måna om att bevara den institutionella styrka, stabilitet och professionella kompetens som har byggts upp hos svenska institutioner som SCB och Bygghörsningsrådet. Deras roll blir viktigare – inte överflödigt – i den mer internationaliserade politiken och med Sverige i EG.

- 4 **Sverige behöver stärka sin nationella konkurrenskraft inom den fria europeiska marknaden.** Den internationaliserade ekonomin får två för svensk produktion besvärande konsekvenser. Den ena är att den successivt upphäver gamla komparativa fördelar. Den andra är att den tenderar öka betydelsen av naturliga komparativa nackdelar.

Den första effekten följer av att konkurrensen inte längre kommer att stå mest mellan producenter av varor utan även mellan producenter av produktionsfaktorer (se LU 92). Produktionsfaktorena kan uppsöka de varuproducenter som ger dem bäst ersättning. Kapitalen är fritt att söka placeringar och rör sig blixtnabbt. Elkraften kan säljas dit den betalas bra, via europeiska elnät samt tekniska förbättringar som sänker distributionsförlusterna. Även pappersråvaran blir mindre knuten till industrier i de stora skogarna när andelen återvinningspapper ökar och effektivare produktionsprocesser sänker råvarukostnaden i förhållande till förädlingsvärdet. Den tid kommer att vara förbi när billig svensk vattenkraft gav särskilt låg energikostnad för svenska industrier och när valutareglering och skatteregler gjorde det möjligt att ha extra låga kapitalavkastningskrav på produktion här.

Den andra effekten handlar väsentligen om transportavstånd. Industrier i Sverige har stora nackdelar av långa avstånd från underleverantörer och till marknader. Denna naturliga svaghet ökar i betydelse när den gamla benägenheten att välja nationell och kulturell hemvist avtar hos svenska multinationella företag. Inte minst efter vågen av gigantiska direktinvesteringar utomlands under 80-talet har de stora svenska företagen många produktionsanläggningar i olika länder. Svårigheterna att marginellt skifta lokalisering för produktion och investeringar är betydligt mindre än de var förr. Vi kan inte räkna med att utländska investerare i Sverige ska ha svenska kulturella och nationella skäl för att etablera verksamhet här, långt från de stora avsättningsmarknaderna. Hela denna utveckling ökar konkurrensnackdelen av våra långa transportavstånd.

Det här innebär inte att slaget är förlorat. Slutsatserna bör vara två: a) Vi måste göra allt för att minimera försämringarna i relativ konkurrenskraft. b) Vi måste identifiera och utnyttja de andra möjligheter som finns att ge Sverige attraktionskraft.

I det första ledet innebär det att ta bort extrabelastningar, som

hård energibeskattnings på industrin, kilometerskatten på lastbilar och den höga kapitalbeskattnings. Det bör också innebära stora investeringar i kommunikationer till kontinenten för att minska transporttider. Investeringarnas andel av de offentliga budgetarna har från 1970 till 1990 fallit från 15 procent till 3,9 procent! SNS-ekonomerna visar att ingen som helst utbyggnad skedde av det svenska infrastrukturkapitalet under perioden 1974–1988 (exklusive elnätet). De iakttar också en slående diskrepans mellan privata investeringar och uppbyggnad av infrastruktur. Under åren 1963–85 ökade fordonsinvesteringarna med ca 3 procent per år, medan investeringarna i gator och vägar minskade med 2 procent årligen. Exploderande transfereringssystem har trängt ut annat ur budgetarna. Transfereringarna ökade som andel av de offentliga utgifterna från 36 procent 1970 till 52 procent 1990 (LU 92, sid 365).

Vi måste också anstränga oss för att behålla styrka på traditionella områden, genom att utveckla träet som byggmaterial, teknikupphandla fram en produktutveckling med potentiell världsmarknad m m (se Bygghforskning 91.7-8 om träet och om det nya energisåla kylskåpet). En hittills nationellt skyddad bransch som byggnadsindustrin kan antingen komma att rasa när konkurrensen öppnas, eller få nya stora möjligheter i europeisk upphandling – vilken möjlighet som överväger beror på hur situationen hanteras, bl a i svenskt utvecklingsarbete.

I det andra ledet måste vi stärka sådant som det förblir möjligt att konkurrera med. Dit hör nationens kompetens, vad som nu brukar betecknas som "humankapital". Forskningen är en del, men även forskningsresultat är numera ganska allmänt tillgängliga, oavsett var de uppnåts. Det handlar alltså om betydligt fler led, hela kedjan av kompetens att ta vara på tekniska framsteg, organisera de nya möjligheter de erbjuder, omvandla dem till produkter och processer. En annan viktig konkurrensfaktor blir samhällens organisatoriska och sociala styrka. Hur väl klarar man att skapa en konsensus som samtidigt är effektiv? Förmår det politiska systemet att leverera de beslut som behövs? Hur framgångsrik är man att lösa miljöförstöring, invandarmotsättningar m m som annars leder till systemkriser och destruktiva processer?

Bred kompetens och effektiva organisationskulturer är betydligt svårare att kopiera än enskilda priser och produkter. Tidskriften

Bygghforskning 92.2 berättar om svenska arkitektföretags pilotprojekt för att revitalisera östtyska stadsdelar och bostadsområden. En projektledare förklarar: "Vi är duktiga på att organisera stora projekt och hitta smarta, praktiska lösningar, vi har en byggmaterialektor med goda produkter och idag rymlig kapacitet, vi har välutbildade yrkesmän och kvalificerad teknisk utrustning i form av maskiner och verktyg. Det vi lärt på gott och ont av vårt eget miljonprogram och ROT-verksamheten skulle komma väl till pass." Unika kombinationer och kompetenser av det här slaget kommer att behålla konkurrenskraft. De tar mycket lång tid att skapa och har oftast växt fram organiskt ur en lång nationell historia. På områden där vi har sådana särskilda kulturer och kvaliteter i Sverige måste vi vara ytterst angelägna om att bevara och utveckla deras styrka (skogsindustri i alla dess led, krafthantering, miljöteknik och byggande är några sådana områden).

I anslutning till de ökade investeringarna i infrastruktur, som ju alla nu älskar, finns det anledning att anmärka två saker:

- Genom att de här satsningarna ofta är storskaliga rymmer de också risker för stora misstag. Det behövs därför tillämpad forskning och försök kring bästa metoder och tekniker (hur bör t ex framtidens jämvägsräls se ut?).
- Medan infrastrukturen länge undervärderades finns i dag en tendens att överskatta betydelsen av dess rent fysiska existens. Det uppstår då en obalans mellan tekniska nät och personer med kompetens att utnyttja näten, bl a för kommersiella genombrott (för en närmare analys av denna obalans, se Gunnar Wetterbergs bok "Det nya samhället", 1991). Vi skulle troligen behöva fördubbla antalet civilingenjörer som utbildas varje år. Ett överutbud stimulerar i sig utveckling av nya användningar av ny teknik. Fysiska nät kan aldrig ersätta människor som vet att hantera dem och använda dem till nya nyttigheter (se även produktivitsdelegationens analys av detta). Därför måste en nödvändig ökning av investeringarna i infrastruktur förenas med motsvarande förstärkning av kompetenta organ för forskning och utveckling på områden som transporter och byggande.

Huvudpoängen i hela det föregående resonemanget är att den nya

europiska marknaden fordrar egen svensk kompetensutveckling och att vi förstärker goda särdrag – inte bara ”anpassar oss”. Vi måste alltså av egen kraft skaffa oss några komparativa fördelar.

- 5 **Det nya Europa behöver dynamiska olikheter och experimentfält.** Jag vill peka på en faktor som är viktig att uppmärksamma i framtidsbedömningar, bland annat därför att den till skillnad från det mesta i övrigt går att förutse: demografin.

Förskjutningar i befolkningens sammansättning och åldersstruktur har fundamental betydelse för varje analys av ett samhälles utveckling. Inte minst gäller det byggande, boende och infrastruktur i vid mening. I en analys i SNS-boken ”Generationseffekten” (1989) finner Lars Pettersson – ekonomhistoriker i Lund som arbetar med stöd av Byggnadsrådet – att variationerna i bostadsbyggandet under 120 år i Sverige i huvudsak låter sig förklaras med en variabel: storleken på kohorten 20–24-åringar. Medan nästan alla talade om den förfärliga bristen på bostäder för ungdomarna skrev Pettersson: ”Antalet 20–24-åringar har redan börjat minska och kommer att minska avsevärt under 1990-talet. Om gamla märken gäller, kommer vi snart få uppleva ett allmänt överskott på bostäder.”

För Europas demografi de närmaste årtionena är ett faktum överskuggande: nästan alla är på väg att bli som Sverige. Andra får den höga andel pensionärer och åldringar som vi redan har. Andra tycks också gå mot den höga andel kvinnliga förvärvsarbete som råder i Norden.

Om vi tar alla västländer inom OECD och jämför med Sverige ser prognosen ut så här:

#### ANDEL AV BEFOLKNINGEN 65 ÅR ELLER ÄLDRE I %

	OECD	Sverige	OECD:s andel % av Sveriges
1990	13,0	17,7	73
2000	13,9	16,6	84
2010	15,3	17,5	87
2020	17,9	20,8	86
2030	20,5	21,7	94
2040	21,9	22,5	97
2050	21,2	21,4	99

Källa: OECD, "Ageing Populations"

För de två dominerande EG-länderna, Tyskland och Frankrike, är data dessa:

	Tyskland	Frankrike	Sverige
1990	15,5	13,8	17,7
2000	17,1	15,3	16,6
2010	20,4	16,3	17,5
2020	21,7	19,5	20,8
2030	25,8	21,8	21,7
2040	27,6	22,7	22,5
Ändring 1990–2040	+78%	+64%	+27%

Om vi ser på kvinnors förvärvsarbete så är generationsskillnaderna mycket tydliga på kontinenten. I åldersgruppen 55–64 år dominerar hemmafruarna helt i flera länder, särskilt Italien och Nederländerna men även Tyskland. I åldersgruppen 25–54 år däremot är den kvinnliga förvärvsgraden kraftigt stigande:

## FÖRVÄRVSGRAD I % BLAND KVINNOR I ÅLDERN 25-54 ÅR

	Tyskland	Frankrike	Italien	Nederländerna	Storbritannien	Sverige
1965	46,1	42,8	28,8		48,1	56,0
1970	47,6	50,1	28,3	23,1	53,2	64,2
1975	51,6	57,3	31,3	28,7	61,3	74,3
1980	53,6	63,0	39,9	37,2	64,0	82,9
1985	56,4	68,9	43,8	46,8	67,0	88,9

Det mesta talar för att vi ser en typisk kohorteffekt, alltså en generationsskillnad och inte en stabil variation över livscykeln. För nya generationer kvinnor blir förvärvsarbete det naturliga och moderna även ute i Europa, liksom det länge varit i Sverige.

Andra länder tenderar närma sig grunddragen i den svenska strukturen: stor andel gamla och få hemmafruar. Detta medför inte i sig att andra länder kommer att välja just den svenska hittillsvarande typen av socialförsäkringar eller den svenska mixen av offentlig och privat produktion av sociala tjänster. Men det innebär ganska säkert att problembilden och debatten runtom i Europa kommer att bli ytterst välbekant för svenska öron, i frågor kring arbetsmarknad, barnomsorg, äldreomsorg och åldersboende.

Sverige har hunnit skaffa sig åtskilliga erfarenheter av intresse för andra på de här fälten. Vi kan bli ännu intressantare genom att vara mer kreativa. Kombinationen av a) många pensionärer med b) större tillgångar än någonsin och c) pensionsnivåer som ligger i närheten eller rentav över de förvärvsarbetandes disponibla inkomster inbjuder byggbolag och andra (som banker, försäkringsbolag och varför inte Bygghälsningsrådet) till spännande projekt.

Under 90-talet är det de mycket gamlas behov som ökar. En ytterligare stark expansion av andelen pensionärer dröjer för svensk del. Men vi ska betänka att 2000-talet närmar sig – nästa treårsprogram för Bygghälsningsrådet kommer att omfatta budgetåret 1998-99 – och att *framtidens skugga* är lång. Den stora 40-talistgenerationen

funderar redan i dag över och planerar delvis för sina pensionärsår. Den fyller nu 90-talet med 50-årskalor. Om sju år börjar ett årtionde då alla 40-talister fyller 60.

För effekter på samhället är skillnaden mellan en kohorts storlek och storleken på dess närmaste föregångare avgörande. Per Broomé erinrar i "Generationseffekten" om att man får gå tillbaka till tidigt 1800-tal för att finna en kohort vars storlek avviker så kraftigt från föregångarens som 1940-talets. Om den skrev en gång professor Gustav Sundbärg:

*"Kullarna av åren 1816-1835 äro i vår befolkningsstatistik ryktbara-re än alla andra ... Hunna till skolåldern fyllde dessa skaror alla skolasalar och gjorde uppfostringsfrågan brännande. Hunna till förvärvsåldern sprängde de skrånå (1840-talet) och framtvängde en friare näringslagstiftning, utan vilka dessa människomassor ej skulle ha kunnat hållas vid liv. Hunna till giftermålsåldern framtvängde deras överflödande talrikhet äktenskapens försenande och till sist (delvis först i andra generationen) den stora utvandringen. Överflyllande klassen alla andra, som stod utanför den dåvarande folkrepresentationen, sprängde de ståndsförfattningen (1850- och 1860-talen). Och i våra dagar hunna till ålderdomen, fylla de våra fattighus och försörjningsanstalter och göra invaliditets- och ålderdomsfrågan aktuell."*

Man kan, kommenterar Per Broomé, "med en parallell till dagens situation anta att fyrtyotalisterna under sin livscykel bland annat omformar skola och högskola, avreglerar näringslivet, omformar statskicket, river gränser till omvärlden och omformar pensionssystemen." En viktig aspekt av generationens troliga inverkan är att det var den som genomförde det svenska auktoritetsupproret, med 1968 som symbolår. Denna generation kommer knappast att låta sig passivt inordnas i den gamla typen av standardiserat, av myndigheter planerat åldersboende och äldreomsorg.

Att 40-talister kommer att göra kreativa förändringar i äldreboendet till ett huvudinslag i de kommande årens debatt och samhällsverkliggöring är en säker spådom. Likaså är det en säker prognos att Sverige kommer att vara intressant för övriga Europa om vi tar spännande initiativ på det här området. Vad Europa behöver i sådana här avseenden är inte standardlösningar utan en mångfald av sociala experiment. Man kommer att efterfråga vår kreativitet, mer än vår förmåga att följa europeiska regelverk. Den senare betvivlar ingen.

LITTERATUR

- Broomé, P/Ohlsson, L, red, *Generationseffekten*, SNS 1989
- Brunsson, N/Olsen, J P, red, *Makten att reformera*, Carlssons 1990
- Dahl, R A, *Democracy and its critics*, Yale 1989
- Esping-Andersen, G, *Jämlikhet, effektivitet och makt. Socialdemokratisk välfärdspolitik*, i Socialdemokraternas samhälle. SAP och Sverige under 100 år, 1989
- Hansson, G/Stenelo, L-G, red, *Makt och internationalisering*, Carlssons 1990
- Hirdman, Y, *Att lägga livet tillrätta*, Carlssons 1989
- Kylhammar, M, *Den okände Sten Selander*, Akademeja 1990
- Långtidsutredningen 1992, SOU 1992:19
- Maktutredningens huvudrapport *Demokrati och makt i Sverige*, SOU 1990:44
- OECD: *Ageing Populations – The Social Policy Implications*, 1988
- Produktivitetsdelegationens betänkande *Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande*, SOU 1991:82
- Rothstein, B, *Den korporativa staten*, Norstedts 1992
- Rothstein, B, *Explaining Swedish Corporation: The Formative Moment*, i Scandinavian Political Studies 1992
- SNS: Konjunkturrådets rapport 1992 *Tillväxt utan gränser*
- Ståhl, I/Wickman, K, *Riv bostadspolitik*, SNS 1992
- Wetterberg, G, *Det nya samhället – Om den offentliga sektorns möjligheter*, Tiden 1991
- Wildavsky, A./Pressman, J L, *Implementation – Why it's amazing that the federal system works at all*, Berkeley 1979
- Wittrock, B/Lindström, S, *De stora programmens tid*, Akademilitteratur 1984

## GE RUM FÖR FRAMTIDEN

Hur undviker vi lösningar i nuet för att istället ge rum för framtidens goda lösningar? Den frågan diskuteras av nio forskare och samhällsdebattörer, var och en med sitt eget perspektiv på vår byggda miljö.

Här tecknas bilden av ett Sverige mitt uppe i en dramatisk förändring, som påverkar både vår ekonomi och de etablerade institutionerna. Utvecklingen inom EG och i östra Europa sätter sina spår också i det svenska samhället. Ett antal Mycket Stora Projekt står på dagordningen. Det gäller en omfattande utbyggnad av vår infrastruktur, men risker och biverkningar är ännu dåligt utredda. Begrepp som rugbymetoden, just-in-time och mager produktion ger nya förutsättningar för innovationsklimat och industriprocesser.

Stadsrummet måste återerövas som arena för socialt liv och som brobygge över generationsklyftorna. Bättre förståelse för människans neurologiska och mentala förutsättningar är nödvändig inom samhällsplaneringen. Skall miljöproblemen kunna lösas krävs det att dagens honnörsord som ekologisk grundsyn och uthållig utveckling verkligen ges ett konkret innehåll. Sambanden mellan den byggda miljön och en växande kriminalitet måste klarläggas.

Antologin är ett fristående bidrag till Byggforskningsrådets forskningsplanering.

Art.nr: 6832028

Abonnemangsgrupp:  
X. Samhällsplanering

Distribution:  
AB Svensk Byggtjänst  
171 88 Solna

Cirkapris: 200:- exkl. moms

T28:1992  
ISBN 91-540-5477-X  
Byggforskningsrådet,  
Stockholm

GE RUM FÖR

GE  
RUM  
FÖR

f  
r  
a  
m  
t  
i  
d  
e  
n

Nio

perspektiv

på

morgondagens

byggda

miljö

Hans Bergström, Thomas Hall, Sören Bergström,  
Malin Falkenmark, Anders Carlberg, Karla Werner,  
David H Ingvar, Bengt-Arne Vedin, Per-Olof H Wikström

Byggforskningsrådet

T28:1992



## FÖRORD

Den plan för forsknings- och utvecklingsinsatser under treårsperioden 1993–96, som Byggeforskningsrådet efter sommaren redovisar för regeringen har tillkommit i en löpande dialog med företrädare för den byggda miljöns många intressegrupper. I BFR:s vittförgrenade kontaktnät deltar forskare och praktiker på lika villkor. Här kommer både producenter och konsumenter till tals. Det är så sektorsforskningen bör fungera: att identifiera problem och se till att ta fram och sprida den kunskap, som gör det möjligt att lösa dem.

Det ligger i sakens natur att dagens aktuella problem och frågeställningar får ett starkt genomslag i en sådan dialog. Även andra faktorer bidrar till att snäva in framtidsperspektivet. Kontinuitet och uthållighet är viktiga för en långsiktig kunskapsuppbyggnad. Nya forskarmiljöer som byggs upp kring tvärfackliga frågeställningar över traditionella disciplinränsar, måste få tid på sig att etablera det nya FoU-perspektiv som problemställningarna kräver.

Samtidigt vet vi ju så väl att framtiden inte med någon större framgång låter sig förutsägas enbart utifrån nuets etablerade verklighetsbeskrivningar. Någon form av beredskap för det oförutsedda måste upprätthållas. Det gäller att försöka avlyssna även de svaga signalerna från framtidens problemområden, de som ännu inte hunnit manifesteras i form av projektbeskrivningar och forskningsprogram.

Det är just för att ge utrymme även åt sådana tidiga signaler, som vi bett några fristående samhällsdebattörer och forskare att utifrån sitt eget perspektiv lyfta fram det de själva bedömer vara intressanta och försummade frågor med betydelse för den byggda miljön.

Som följande sidor visar finns det en stor spännvidd mellan de temata och problemområden, som de olika författarna valt att ta upp. Samtidigt är det lätt att hitta gemensamma nämnare. Det handlar i grunden om demokratifrågor, om livskvalitet, varsamhet med våra naturresurser, ett ökat medvetande om de kulturella och estetiska kvaliteternas betydelse för den byggda miljön.

Det är vår förhoppning att de idéer och uppslag som förs fram i de olika uppsatserna skall kunna berika diskussionen kring den forsk-

Redaktör Gunilla Lundahl  
Omslag, grafisk form Stina Berglund

T28:1992

ISBN 91-540-5477-X

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm, 1992  
Modin-Tryck, Stockholm 1992

ning, som nu planeras inom den byggda miljön. Med detta i tankarna har vi därför valt att göra texterna tillgängliga för en större läsekrets. Ett varmt tack till författarna som med sina bidrag vidgat vår egen diskussion om viktiga framtidsfrågor!

Stockholm i juni 1992



BERTIL PETTERSSON  
CHEF FÖR BYGGFORSKNINGSRÅDET

## INNEHÅLL

- 6 INTERNATIONALISERINGEN KRÄVER MER ÄN ANPASSNING  
*Hans Bergström*
- 36 MOGEN FÖR MUSEUM?  
REFLEKTIONER KRING DEN FYSISKA PLANERINGENS  
HISTORIA OCH FRAMTID  
*Thomas Hall*
- 56 RISKFRIA VÄGINVESTERINGAR?  
*Sören Bergström*
- 76 NATURRESURSER OCH MILJÖ  
BAKLÄNGES ELLER FRAMLÄNGES MOT FRAMTIDEN?  
*Malin Falkenmark*
- 104 HUR FÅR MAN LIV I SAMHÄLLSBYGGET?  
INTERVJU MED ANDERS CARLBERG OCH KARLA WERNER  
*Gunilla Lundahl*
- 122 NERVSYSYSTEM OCH BYGGNORMER  
*David H Ingvar*
- 132 GRÄNSLÖS KREATIVITET OCH FASTBYGGD STRUKTUR  
*Bengt-Arne Vedin*
- 156 TILLFÄLLESSTRUKTUR, SOCIAL KONTROLL OCH BROTT  
BROTTLIGHETEN OCH DEN BYGGDA MILJÖN  
*Per-Olof H Wikström*
- 172 FÖRFATTARNA