



Politiska institutioner och strategiskt agerande 7

Arbetslivsfonden och det moderna styrelseskicket

Arbetslivsfonden

Resultatet av ett politiskt spel

Per-Åke Berg

Projektet *Politiska institutioner och strategiskt agerande* (PISA) syftar till att öka vår kunskap om det moderna styrelseskicket. Den teoretiska utgångspunkten är att politiska institutioner formar olika aktörers möjligheter att utöva inflytande och tillvarata sina intressen. En viktig empirisk utgångspunkt är att svensk politik inte längre kan beskrivas som en kombination av parlamentarism och korporativism – den institutionella legering som i detta avseende var liktydig med den svenska modellen. Hur det nya styrelseskicket bäst kan karakteriseras är emellertid ännu en öppen fråga. Tidigare forskning har visat att korporativismen har minskat i betydelse. Den ofta framförda tanken att lobbying och andra former av informell och mindre rutiniserad maktutövning har trätt i dess ställe, bör tills vidare enbart uppfattas som ett slags arbetshypotes.

PISA-projektet initierades hösten 1994 med hjälp av ett planeringsanslag från *Riksbankens Jubileumsfond*. Projektet bedrivs sedan 1995 med ekonomiskt stöd från Riksbankens Jubileumsfond (huvudansvarig Jörgen Hermansson), *Arbetslivsfonden* (PerOla Öberg) och *Kommunikationsforskningsberedningen* (Torsten Svensson).

I PISA:s rapportserie publiceras projektets arbetspapper och vissa mindre delrapporter. Som brukligt är i vetenskapliga sammanhang är författarna till de enskilda rapporterna själva ansvariga för innehållet.

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
2. Metodiska utgångspunkter	3
2.1 Parlamentariskt spel	3
2.2 Spelteori	5
2.3 Den potentielle förloraren	6
2.4 Strategiska val	7
3. Regeringens åtstramningspaket	8
3.1 Åtstramningspaketet	8
3.2 Åtstramningspaketets bemötande	10
3.2.1 Ekonomisk bedömning	10
3.2.2 Förslagen	11
3.3 Sammanfattande diskussion	14
4. Det andra försöket	15
4.1 Inviter från andra partier	15
4.2 Centern ställer krav	16
4.3 Regeringen i krismöte	17
4.4 Sammanfattande diskussion	18
5. Uppgårelsen	19
5.1 Socialdemokraternas kompromissförslag	19
5.2 Preliminära uppgörelser i utskotten	20
5.3 Ett borgerligt krismöte	21
5.4 Åtstramningspaketet hamnar på finansutskottets bord	22
5.5 Sammanfattande diskussion	24
6. Arbetslivsfonden	26
6.1 Arbetsmiljökommissionen	26
6.2 En ny myndighet	27
6.3 Indragningar av fondens medel	28
7. Kompromiss, kohandel eller platt fall?	29
7.1 Regeringens strategi	29
7.2 Förslagen i jämförelse	30
7.3 Tolkning av resultaten	33
7.4 Arbetslivsfonden	34
7.5 Vad förklarar centerns agerande	36
7.6 Feldts avbön	37
8. Sammanfattning och slutsatser	39

1. Inledning

Den offentliga sektorns tillväxt bestäms av politikernas agerande. Vill vi förstå hur den offentliga sektorn utvecklas är det av stort intresse att närmare studera politikernas beslut att inrätta och avveckla statliga myndigheter.

Att statsmakten inrättar nya myndigheter och ibland även lägger ned eller slår ihop myndigheter är inte ovanligt. Mindre vanligt är att en myndighet redan då den inrättas får en begränsad verksamhetsperiod. Arbetslivsfonden inrättades av riksdagen 6 april 1990. Dess uppgift var att använda de 15 miljarder, som i enlighet med lagen om arbetsmiljöavgift (1989:484) hade betalats in av alla arbetsgivare i form av en särskild arbetsmiljöavgift, i syfte att bland annat förbättra dåliga arbetsmiljöer och stärka insatserna för rehabilitering. Trots att det fanns ett stort antal myndigheter inom arbetsmarknads-, arbetarskydds- och arbetsskadeområdet inrättades ytterligare en myndighet. Hur kom det sig att riksdagen trots det beslöt att inrätta en ny, visserligen tidsbegränsad, myndighet?

När det gäller större och viktigare propositioner vet regeringen vanligtvis vilka åsikter övriga partier har i dessa frågor och kan därför i förväg anpassa sig till oppositionens önskemål. Om regeringen vet att den inte kan påräkna stöd från en majoritet i riksdagen kan den i förväg försöka förankra sina beslut. En viktig orsak till att en regering får igenom sina förslag, även då den saknar egen majoritet, är att den förhandlar med oppositionen innan den lägger förslagen eller att den förmår att antecipera vilka förslag som är gångbara i riksdagen. Politiskt beslutsfattande är en process som ibland är svår att förstå sig på och därför intressant att granska. I denna uppsats kommer den socialdemokratiska minoritetsregeringens försök våren 1989 att sträma åt den svenska ekonomin att analyseras. Beslutet om att inrätta Arbetslivsfonden ingick nämligen i en större ekonomisk uppgörelse mellan den socialdemokratiska regeringen och centern.

Syftet med uppsatsen är att ge en förklaring till riksdagens beslut om att inrätta Arbetslivsfonden. Hade inrättandet av fonden kommit till genom att regeringen medvetet agerat för att skapa denna tidsbegränsade myndighet? En viktig uppgift blir att granska händelseförloppet från det att regeringens åtstramningspaket presenterades fram till uppgörelsen med centern. Ett andra syfte är att beskriva och analysera spelet om åtstramningspaketet. Har partierna gått halva vägen var eller har den ena parten anpassat sig? Ett tredje syfte blir att granska regeringens strategi för att få igenom så mycket som möjligt av sitt åtstramningspaket.

Analysen kommer att fokuseras ur den potentiella förlorarens perspektiv och ta sin utgångspunkt i det åtstramningsförslag som visade sig sakna tillräckligt stöd för att kunna erhålla majoritet i riksdagen om frågan gått till votering. För att kartlägga spelet om åtstramningspaketet har omfattande studier av den debatt som förts i media varit

nödvändig. En annan stor del av materialet består av propositioner, motioner och betänkanden. Väsentliga propositioner är regeringens kompletteringsproposition (1988/89:150) om den ekonomiska politiken, proposition (1988/89:151) om höjning av den allmänna löneavgiften, samt proposition (1988/89:132) om särskild skatt på företagens vinster. På så sätt har beslutet om att inrätta arbetslivsfonden satts in i ett större sammanhang som gör det möjligt att förstå varför beslutet blev som det blev.

I kapitel 2 byggs en teoretisk analysram upp där grunderna för parlamentariska spel och spelteori diskuteras. I kapitlet presenteras vilka strategiska val den potentielle förloraren har till sitt förfogande. Ett av uppsatsen syften är att beskriva och analysera spelet om åtstramningspaketet. I kapitel 3, 4 och 5 beskrivs händelseförloppet från det att åtstramningspaketet presenterades fram till dess att en uppgörelse kommit till stånd. Kapitlen innehåller dels en beskrivning av åtstramningspaketet samt en beskrivning av hur regeringen genom att ändra innehållet i detta paket försökte komma fram till en uppgörelse. Kapitel 6 behandlar kortfattat arbetslivsfonden. I kapitel 7 analyseras och tolkas uppgörelsen i termer som kohandel, kompromiss och platt fall. Ett av syftena är ju att analysera om uppgörelsen kommit till i en kompromiss eller om någon av parterna vikt sig. Uppsatsen avslutas sedan med en kort sammanfattande diskussion om uppsatsens resultat.

2. Metodiska utgångspunkter

Politik skall ses som en process, där olika frågor hänger ihop. För att förstå varför ett visst beslut fattas måste det sättas in i sitt sammanhang. På så sätt får man ett fullständigt underlag för sin bedömning av politiken. Regeringens förmåga att fatta och få igenom sina beslut är till stor del beroende av den parlamentariska sammansättningen i riksdagen. I Sverige används så kallad negativ parlamentarism, vilket innebär att regeringen erhåller den styrande makten genom att tolereras av riksdagen. Detta innebär i praktiken att regeringen inte behöver majoritetens aktiva stöd, utan kan styra så länge en majoritet av riksdagens ledamöter inte går emot regeringen.¹ Vid minoritetsparlamentarism är huvudprincipen att en parlamentarisk regering ska avgå om den inte får igenom sina viktigare beslut i riksdagen. Vid tveksamma tillfällen kan regeringen hota med sin avgång för att göra klart för oppositionen vilken vikt man fäster vid förslagen som lagts på riksdagens bord.²

2.1 Parlamentariskt spel

Ett parlamentariskt spel kan definieras som spel mellan politiska partier, där resultatet ytterst bestäms genom en, verklig eller potentiell, votering i parlamentet. I ett parlamentariskt spel är aktörerna normalt de politiska partierna eller olika koalitioner mellan dessa, tillfälliga eller permanenta. Utfallen av dessa spel sammanfaller ytterst med en votering i riksdagen. På kort sikt är utfallet själva beslutet. Ett parlamentariskt spel är inte bara ett utfall i termer av samarbete eller konflikt mellan aktörerna. Det senare utfallet är särskilt markant när spelet slutar i en votering. På lång sikt är utfallet beslutets effekter. Politiska beslut syftar vanligen till att åstadkomma vissa effekter i samhället. Ett symboliskt viktigt beslut kan dessutom få effekter på det politiska klimatet både genom sitt innehåll och det sätt på vilket de fattas.³

I den här uppsatsen analyseras regeringsbildarens överväganden utifrån antagandet om rationellt handlande. Politikerna uppfattas som rationella aktörer som vet vad de vill och agerar för att förverkliga så mycket som möjligt av sina preferenser i nuläget, utan att därför utsikterna på lång sikt försämrats. Ett rationalistiskt betraktelsesätt innebär att partiernas överväganden och spelet mellan partierna uppmärksammas. Den aktör som ensam kan bestämma politikens inriktning behöver endast göra en avvägning mellan olika sakmål. Man skall dock vara medveten om att partiernas manöverutrymme varierar från fråga till fråga. Rationellt politiskt handlande innebär inte att man alltid obevekligt håller fast vid de ursprungliga preferenserna i en sakfråga.⁴ I ett politiskt spel är det normala förhållandet förmodligen det att utfallet har karaktär av en

¹Larsson, Torbjörn, sid. 147.

²Ibid, sid. 170.

³Bengtsson, Bo, sid. 18.

⁴Lewin, Leif [1996], sid. 52f.

förhandlingsuppgörelse mellan två eller flera partier. Dessa aktörer lyckas etablera en majoritetskoalition genom att ingå någon form av politisk byteshandel. Ett parti kan således utöva stort inflytande på en minoritetsregering som är beroende av delar av oppositionen för att få igenom sin politik. I detta spel får ingen aktör helt och hållet sina önskemål tillfredsställda, men det rör sig ändå om en förklaring i termer av aktörernas rationella agerande. Det primära strategiska syftet för politiska partier är att kunna styra det offentliga beslutsfattandet. En komplikation är att det politiska spelet bedrivs samtidigt, mer eller mindre sammanflätat, på den interna arenan, väljararenan och den parlamentariska arenan. Framgång på en arena står ibland i konflikt med framgång på en annan. I strategiska termer måste värderingen av utfallen därför göras på var och en av dessa arenor.⁵

På den interna arenan står partiet och dess medlemmar i fokus. Det övergripande målet är att maximera medlemmarnas stöd till partiets handlande. Partiets strävan är att maximera medlemsanslutningen till partiet och upprätthålla bästa möjliga sammanhållning inom organisationen. På väljararenan är ambitionen att maximera partiets andel av väljarnas röster. Ju fler röster partiet får desto starkare ställning i riksdagen. För att kunna maximera väljarstödet är det viktigt att få stöd av organisationer och enskilda utanför partiet. Detta kan ske genom att någon utomstående direkt uttalar sitt stöd för partiet eller delar av dess program. Det kan också ske indirekt genom att partiet pekar på att man har samma ståndpunkter i en viss fråga som t. ex en intresseorganisation. På den parlamentariska arenan gäller det för aktörerna att utifrån den givna mandatfördelningen kunna maximera sitt inflytande över de beslut som riksdagen fattar. Om aktören inte har egen majoritet måste koalitioner ingås för att nå målen. Dessa koalitioner kan vara mer eller mindre fasta såväl med avseende på antalet omfattande frågor som med hänsyn till deras tidsmässiga längd. Samverkan kan vara begränsad enbart till voteringar, men även gälla en regeringskoalition.⁶ Ett samarbete med andra partier kan till exempel ha ett positivt värde på den parlamentariska arenan, men ett negativt på väljararenan och den interna partiarenan. Partierna hänsynstagande till de fackliga organisationerna kan förläggas till mer än arena, för socialdemokraternas del till både väljararenan och den interna partiarenan.⁷ Allt detta innebär att ett beslut i en enskild fråga, t ex inrättandet av en ny myndighet, mycket väl kan vara resultat av övervägningar som rör mål på andra arenor. Den nya myndigheten behöver nödvändigtvis inte vara resultatet uteslutande av funderingar om det behövs en ny myndighet och i så fall vilken. Inrättandet kan mycket väl vara en bieffekt av försök att uppnå andra mål.

Innan vi går vidare för att se om detta betraktelsesätt kan belysa inrättandet av Arbetslivsfonden behöver vi precisera ett analysinstrument som kan vara till hjälp för att besvara frågan.

⁵Hadenius, Axel, sid. 17ff.

⁶Ibid.

⁷Bengtsson, Bo, sid. 19.

2.2 Spelteori

Spelteori används ofta för att, med utgångspunkt från kunskap eller antagande om aktörer och nyttovärden, diskutera vilka handlingsalternativ spelarna väljer eller bör välja, samt vilket resultat detta leder till. I denna uppsats går jag den motsatta vägen. Spelets resultat är känt och uppgiften blir istället att ur detta härleda vilka handlingsalternativ parterna övervägt.⁸

Regeringens ena handlingsalternativ framgår normalt av propositionen, och oppositionens båda alternativ är att säga ja eller nej till denna. Det kan vara svårare att avgöra vilka andra handlingsalternativ, än det faktiskt valda, som varit föremål för överväganden. I denna uppsats har detta dock ingen principiell betydelse eftersom utgångspunkten är regeringens åtstramningspaket. En annan viktig faktor i parlamentariska spel är tiden. Handlingsalternativ som att avvakta eller invitera till förhandling är ofta aktuellt. Detta gäller både regering och opposition. För att få igenom en fråga i riksdagen måste regeringen nästan alltid förhandla med andra partier, eftersom det parlamentariska läget oftast är sådant att regeringen befinner sig i minoritet.⁹

I denna uppsats är det de politiska partierna, eller mer precist regering och opposition, som betraktas som spelets aktörer. Spelen inom respektive block och inom de enskilda partierna kan ses som delar av förspelet där aktörerna intar sina positioner och utgångspunkter. Analytiskt kommer fackföreningsrörelsen inte att betraktas som en aktör utan endast som en av flera förutsättningar som kan påverka de politiska aktörernas nyttovärden av olika utfall. I uppsatsen utgår analysen från frågan om varför socialdemokraterna och centerpartiet till slut kunde enas om ett åtstramningspaket. Hade partierna gått halva vägen var eller hade den ena parten anpassat sig? Aktörer, handlingsalternativ och utfall redovisas enligt figur 2.1.

		regeringen	
		vika	ej vika
centern	vika	kompromiss	regeringens linje segrar
	ej vika	centerns linje segrar	konflikt

Figur 2.1 Handlingsalternativ och utfall i spelet om åtstramningspaketet.

⁸Bengtsson, Bo, sid. 19.

⁹Ibid, sid. 20.

I uppsatsen kommer inga detaljerade nyttokalkyler att göras. Men det är viktigt att så långt som möjligt rekonstruera spelet, dvs försöka ta reda på vad de inblandade partierna ville uppnå och hur de prioriterade mellan olika mål. För att rekonstruera spelet kan åtminstone tre olika källor användas, nämligen motiv, resultat och process. När det gäller aktörernas motiv anger Hadenius fyra olika motivindikatorer. Dessa är uttalade motiveringar för en viss handling, allmänna motivutsagor, inferens från andra handlingar av samma aktör samt inferens från handlingar av andra aktörer. Dessa indikatorer kan vara användbara för att rekonstruera en aktörs preferensordning mellan olika utfall av ett spel.¹⁰ En annan typ av belägg bygger på spelets resultat. Om man utgår ifrån resultatet och håller fast vid antagandet om rationalitet kan vissa preferensordningar uteslutas om man ser till aktörernas val av handlingsalternativ. Slutligen kan belägg erhållas ur spelets process. Genom att studera aktörernas agerande kan man ofta sluta sig till deras preferensordning. En aktör kan uppträda målmedvetet eller tvekan, demonstrativt, inbjuda eller acceptera att bli inbjuden till förhandlingar.¹¹

2.3 Den potentielle förloraren

Leif Lewin konstaterar att en svensk regering i normalfallet är en stark minoritetsregering som i genomsnitt behärskar 41,5 procent av röstandelen i riksdagen. Regeringspartiet kan därmed inte uppträda som den klassiska teorin förutsätter och driva sin politik utan taktiska sidoblickar. Partiet är vad Lewin kallar "den potentielle förloraren", dvs den part som skulle lida nederlag om majoritetsprincipen tillämpades strikt. Genom förhandlingar med oppositionen försöker regeringen få en majoritet som stödjer de lagda förslagen. Den potentielle förloraren känner osäkerhet inför de flesta voteringar och måste därför försäkra sig om tillräckligt parlamentariskt stöd för varje förslag. Regeringens yttersta maktmedel för att få igenom sin politik är att hota med sin avgång för att på så sätt få oppositionen att besinna sig och ta sitt "ansvar". På det viset demonstrerar regeringen att sakinnehållet i politiken är viktigare än regeringsinnehavet. Det finns nederlag som passerar den ideologiska smärtgränsen. Att kortsiktigt klamra fast vid makten men göra det till priset av ideologiskt förnekande är ovanligt. I Sverige är det regeringschefen själv som gör de politiska övervägandena huruvida han skall avgå eller inte, sedan regeringen förlorat en votering. Även oppositionen kan ta initiativet och uttala en misstroendeförklaring.¹²

¹⁰Hadenius, Axel, sid. 148ff.

¹¹Bengtsson, Bo, sid. 19.

¹²Lewin, Leif [1996], sid. 135-157.

2.4 Strategiska val

Eftersom den socialdemokratiska regeringen var en minoritetsregering när besluten om Arbetslivsfonden fattades, finns det anledning att tro att regeringens agerande kan studeras utifrån den potentielle förlorarens perspektiv. Frågan är då vilka strategiska val företrädarna för en minoritetsregering kan göra? Leif Lewin urskiljer åtta strategier för den potentielle förloraren. En skicklig politiker använder sig inte enbart av en av dessa strategier utan utnyttjar flera. Alla strategier behöver dock inte vara tillämpbara vid varje beslut som fattas. När man håller på att förlora kan en första strategi vara att söka förneka kompetensen hos församlingen att fatta beslut i frågan. Om detta inte går kan man försöka hävda att frågan av lämplighetsskäl ändå bör hänvisas till annan instans, då lämpligen till en instans som förväntas gå på ens egen linje. Andra tillvägagångssätt är att söka förhindra att frågan kommer upp på agendan, eller att försöka ta bort en fråga som redan hamnat där. Att förhindra eller ta bort en fråga från dagordningen är alltså en strategi för den potentielle förloraren att undvika nederlag. En annan strategi är att lägga till frågor till dagordningen, i syfte att ta upp en ny aspekt där motståndarna inte är överens.

Även om man inte lyckats påverka dagordningen finns ett antal strategier kvar för att undvika ett direkt nederlag. Man kan använda tiden till förhandlingar av olika slag. En femte strategi blir att kohandla, vilket innebär att man kan göra avsteg från sina preferenser i vissa sakfrågor mot att motspelaren som motprestation gör ett liknande avsteg i en annan sakfråga. Kohandel skall inte sammanblandas med kompromiss. Vid en kompromiss går aktörerna halva vägen var i en fråga eller i varje enskild fråga, om man förhandlar om flera. En sjätte strategi är att binda sig, att förklara sig ovillig att göra avsteg från sina preferenser. Man binder sig då tidigt, offentligt och på alla sätt förpliktande. En annan möjlighet för den potentielle förloraren är att justera sitt yrkande, varvid han tar hänsyn till motståndarens synpunkter och därmed får en större chans att vinna voteringen. I Sverige innebär ett nederlag ofta att motståndaren får igenom några viktiga principer, under det att detaljerna kan vara möjliga att påverka för förloraren. Segraren tar alltså inte allt utan ser till att även förloraren får något. En strategi av stor betydelse är därför att välja det minst onda är därför av stor praktisk betydelse för förloraren.¹³

Sammanfattningsvis är utgångspunkten för denna studie att inrättandet av en myndighet med fördel kan studeras som resultatet av rationellt agerande av politiker. Detta agerande sker emellertid inte isolerat utan i en komplicerad politisk miljö där flera mål inom många områden skall uppnås samtidigt, och där varje politiker måste ta hänsyn till att även andra försöker uppnå sina mål. Inrättandet av Arbetslivsfonden skedde under en minoritetsregering vilket innebär att beslutet kan analyseras ur den potentielle förlorarens perspektiv. Det här angreppssättet innebär att spelteori blir ett lämpligt analysinstrument. Med hjälp av dessa utgångspunkter är det nu dags att analysera spelet som föregick tillkomsten av Arbetslivsfonden.

¹³Lewin, Leif [1992], sid.24-31.

3. Regeringens åtstramningspaket

I slutet av 1980-talet fanns det, enligt de flesta ekonomiska bedömare, betydande problem i den svenska ekonomin. Det grundläggande problemet var att produktiviteten ökade långsammare än i konkurrentländerna. På lång sikt ville regeringen genom en skattereform förbättra ekonomins funktionssätt. I denna uppsats kommer dock inte skattereformen att närmare granskas, eftersom denna reform inte direkt är relaterad till beslutet om att inrätta Arbetslivsfonden.

I kompletteringspropositionen (prop. 1988/89:150) framhölls att hushållens ekonomi påtagligt förbättrats. Antalet sysselsatta hade sedan 1982 ökat med över 200 000 personer och den öppna arbetslösheten var endast 1,6 procent. Det akuta problemet i ekonomin var överhettningen. Kapacitetsutnyttjandet var i stora delar av ekonomin högt och bristen på arbetskraft var utbredd, och var särskilt kännbar i Stockholmsområdet. Eftersom industrin inte kunnat möta den höga efterfrågan på varor hade priserna höjts relativt kraftigt vilket medfört förlorade marknadsandelar. Ett annat stort problem var den löne- och prisspiral som i flera år drivit på inflationen. De löneavtal som höll på att slutas gav, enligt regeringen, klart besked om att kostnadsinflationen skulle fortsätta, såvida inte läget på arbetsmarknaden förändrades drastiskt.¹⁴ Den socialdemokratiska regeringen ansåg därför att något måste göras för att komma till rätta med den rådande situationen. Regeringen presenterade sina åtgärder mot överhettningen i tre propositioner, kompletteringspropositionen (1988/89:150), proposition (1988/89:151) om höjning av den allmänna löneavgiften intill utgången av år 1990 samt proposition (1988/89:132) om vinstskatt på företagens vinster.

3.1 Åtstramningspaketet

På finansdepartementet var man medveten om att de ekonomiska problemen hade ett djup och en omfattning som krävde rejäla tag. Regeringen ansåg därför att den ekonomiska politiken måste stramas åt för att dämpa tendenserna till överhettning och hålla nere pris- och löneökningarna. Mot denna bakgrund föreslog regeringen (prop. 1988/89:150) ett antal åtgärder som syftade till att eliminera överefterfrågan på varor, tjänster och arbetskraft. Tanken var att en allmän och kännbar åtstramning under en tidsbegränsad period skulle minska överhettningen på arbetsmarknaden. Åtstramningen skulle inriktas på att dämpa såväl den privata konsumtionen som löneglidningen och ges en inriktning som bidrog till en balanserad regional utveckling. För att strama åt den privata konsumtionen beslutade sig regeringen för att höja momsen temporärt med 2 procent. Ett annat förslag (prop. 1988/89:151) var att höja den allmänna löneavgiften med 2 procentenheter, under perioden 1 september 1989 till och med 31 december 1990. I Stockholmsområdet, där regeringen ansåg att överhettningen var störst, skulle en extra höjning av löneavgiften göras med 3 procent inom den privata tjänstesektorn. Detta motiverades med att den privata tjänstesektorn var kraftigt överhettad och växte

¹⁴Proposition 1988/89:150.

snabbt, vilket hade fått till effekt att kommuner och landsting fått allt svårare att rekrytera personal. För att ge dem bättre förutsättningar i konkurrensen om arbetskraften, skulle därför kommuner och landsting undantas från denna extra höjning. Löneavgiften kommer i den fortsatta framställningen att benämnas arbetsgivaravgift, eftersom det i praktiken var frågan om en höjning av denna.

Som ett led i åtstramningen av den ekonomiska politiken föreslog regeringen (prop. 1988/89:132) en särskild skatt på företagets vinster. Samtidigt aviserades en höjning av det fasta fribeloppet enligt lagen (1983:1086) om vinstdelningsskatt. Den nya skatten skulle vara tillfällig och avse 1989 års vinster och avse vinster över en viss nivå och vara kännbar för att dämpa löneökningarna.¹⁵ Ett annat förslag som ingick i åtstramningspaketet var en höjning av alkohol- och tobaksskatterna. Samtidigt föreslog regeringen att höja skatteutjämningsavgiften i rika kommuner.¹⁶

Regeringen underströk (prop. 1988/89:150) samtidigt att de föreslagna åtgärderna gjorde det än viktigare att stödja ekonomiskt svaga grupper på ett ändamålsenligt sätt. Enligt regeringen skulle ett avskaffande av livsmedelssubventionerna i kombination med höjda barnbidrag ge ett ökat stöd till barnfamiljerna. Regeringen föreslog därför i propositionen att livsmedelssubventionerna skulle slopas den 1 juli 1991 samtidigt som barnbidragen skulle höjas med 780 kr per barn och år.

Sammanfattningsvis innehöll regeringens åtstramningspaket följande:

- Mervärdesskatten höjs med 2 procentenheter under perioden 1 juli 1989 till den 31 december 1990.
- Skatten på alkoholhaltiga drycker och tobak höjs den 1 juni 1989.
- Den allmänna löneavgiften höjs med 2 procentenheter under perioden 1 september 1989 till och med 31 december 1990 (proposition 1988/89:151).
- I Stockholmsområdet höjs den allmänna löneavgiften med ytterligare 3 procentenheter, det vill säga med totalt 5 procentenheter under samma period.
- Slopade mjölksubventioner i kombination med höjda barnbidrag.
- Vinstskatt på företagets vinster (proposition 1988/89:132).
- Höjd skatteutjämningsavgift för rika kommuner, den sk Robin Hood-skatten.

¹⁵Proposition 1988/89:132, sid 11 ff.

¹⁶Proposition 1988/89:150, bilaga 1, sid 2f.

3.2 Åtstramningspaketets bemötande

Det parlamentariska läget var svårt för socialdemokraterna. Regeringen var i minoritet och var tvungen att få stöd för sina förslag av åtminstone ett parti. Riksdagen bestod dessutom av fler partier än någonsin, i och med miljöpartiets intåg. Kjell-Olof Feldt hyste ett svagt hopp om att få med folkpartiet på en uppgörelse. Folkpartiledaren Bengt Westerberg hade vid ett flertal tillfällen gett uttryck för uppfattningen att det för oppositionspartierna inte skulle vara klokt att opponera mot en förnuftig ekonomisk politik, om man efter nästa val ville överta regeringsmakten men inte en nerkörd ekonomi. Men för detta krävdes att folkpartiledaren kunde övervinna sin ilska över socialdemokraternas agerande i valrörelsen samt besvikelsen över det dåliga valresultatet. Om fackföreningsrörelsen öppet tog avstånd ifrån en åtstramning av den ekonomiska politiken skulle det, enligt Kjell-Olof Feldt, vara svårt att få något annat parti att gå med på en sådan. Oppositionen skulle i det läget inte kunna motstå frestelsen att utnyttja en sådan spricka mellan LO och den socialdemokratiska regeringen.¹⁷

3.2.1 Ekonomisk bedömning

Åtstramningspaketet möttes med stor misstro av både LO och de övriga riksdagspartierna. Samtliga fem oppositionspartier i riksdagen instämde i regeringens bedömning om att den svenska ekonomin var överhettad. Däremot gick bedömningarna isär när det gällde vilka åtgärder som borde vidtas. Moderaterna och folkpartiet menade, tvärtemot vad regeringen ansåg, att det inte behövdes någon åtstramning av ekonomin och sade därför nej till alla större åtstramningar. Moderaterna menade att den överhettade stagnationen som rådde och som tog sig uttryck i svag tillväxt och hög inflation inte berodde på att konsumtionen var för hög utan på att vi producerade för lite. Problemen i ekonomin skulle därför lösas med utbudsstimulerande åtgärder och inte med skattehöjningar. Överhettningen skulle mötas främst genom stimulans av arbetsutbudet och produktivitetshöjande åtgärder. För att öka drivkraften att arbeta, spara och starta företag samt underlätta lönebildningen ville moderaterna sänka marginalsatserna.¹⁸ Folkpartiet menade att det nu var för sent med åtstramningar. De skulle ha beslutats redan 1988 för att ha gett önskad effekt. Enligt folkpartiet stod valet nu mellan åtgärder med snabb verkan, i praktiken skattehöjningar, och att avstå från att påverka utvecklingen under innevarande år. Några ytterligare skattehöjningar ville folkpartiet inte ställa upp på. Det bästa vore att inrikta den ekonomiska politiken på att påverka utvecklingen under nästa år.¹⁹ Inte heller vpk verkade intresserade av att bistå med en impopulär uppgörelse. Partiet hade dessutom underkänt regeringens överhettninganalys och delade därför inte regeringens uppfattning om att en generell åtstramning behövdes. Någon överhettning i de arbetandes plånböcker fanns, enligt vpk, inte. Däremot ansåg vpk att en selektiv åtstramning kunde genomföras mot den

¹⁷Feldt, sid. 396f.

¹⁸Motion 1988/89:Fi60.

¹⁹Motion 1988/89:Fi61.

överhettade kredit- och spekulationsmarknaden. En vinstindragning från banker, kreditinstitut och penningstinn företagsamhet skulle minska överhettningen.²⁰

Även LO underkände regeringens bedömning av det ekonomiska läget, med undantag av den privata servicesektorn i Stockholmsområdet. LO menade att löneglidningen och överhettningen på arbetsmarknaden var symptom på att något var fel och att roten till det onda var de stora devalveringsvinsterna och den ohämmade utlåningen från banker och kreditbolag.²¹ LO menade att köpfesten inte var orsakad av att löntagarna hade för mycket pengar, utan att den framför allt var en följd av att regeringen och riksbanken släppt kreditmarknaden fri. Folk lånade nu pengar för konsumtion och spekulation, vilket drev upp priser och räntor.²²

Men regeringen stod inte helt ensam. Både centern och miljöpartiet delade regeringens uppfattning om att den svenska ekonomin var överhettad och att det därför var riktigt att vidta åtgärder för att minska överhettningen och den stigande inflationen. Centerpartiet menade dock att de inflationsdrivande tendenserna i stor utsträckning var geografiskt och sektoriellt betingade. Den socialdemokratiska regeringen fick nu sätta sitt hopp till vpk, centern och/eller miljöpartiet, eftersom både folkpartiet och moderaterna helt var emot alla större åtstramningar.

3.2.2 Förslagen

Förslaget om höjd moms kom överraskande för både fackföreningsrörelsen och de övriga riksdagspartierna. Ingvar Carlsson hade en månad före valet försäkrat om att en momshöjning var utesluten. Ändå föreslog socialdemokraterna en sådan i åtstramningspaketet.²³ Inom fackföreningsrörelsen var känslorna upprörda. LO:s ordförande Stig Malm menade, i sitt första maj tal i Stockholm 1989, att regeringens hästkur skulle ge LO:s medlemmar frostsador. Även om analysen av att det fanns en överhettning var riktig så ordinerade regeringen fel medicin. Dessutom ordinerades medicinen till fel patienter och i för hög dos. Det var inte LO:s medlemmar som behövdes kylas ner. LO hade därför krävt och fått till stånd överläggningar med regeringen där en rad åtgärder presenterades för att komma till rätta med överhettningen.²⁴ Som alternativ till en momshöjning lanserades tanken om att redan nu vidga momsunderlaget, t ex genom att ta ut full moms på hotell och restauranger. Torsdagen den 28 april meddelade Stig Malm att LO tänkte använda Första maj till att demonstrera mot regeringen. Kjell-Olof Feldt menade att det var uppenbart att LO agerade direkt för att förslagen om höjning av moms och arbetsgivaravgifter skulle

²⁰Motion 1988/89:Fi63.

²¹Elmbrandt, Björn, sid. 192f.

²²Feldt, Kjell-Olof, sid. 396.

²³Göteborgsposten, 1989-05-10. Istället för höjd moms: Tvångssparande.

²⁴Malm, Stig, 1 maj tal i Stockholm 1989.

fällas av riksdagen.²⁵ De enda förslag som verkade ha en klar chans att gå igenom var den höjda skatteutjämningsavgiften i rika kommuner som hade stöd av centerpartiet, samt höjningen av skatten på alkohol och tobak. Möjligen skulle det också gå att höja arbetsgivaravgiften i storstäderna, men både centern och vpk hade invändningar mot socialdemokraternas konstruktion. Samtliga riksdagspartier var emot regeringens föreslagna momshöjning.

Att höja den allmänna löneskatten för att dämpa löneökningarna var ett förslag som, enligt vpk, främst skulle drabba de lågavlönade. Kravet från vpk, för att gå med på en höjd löneskatt, var att den skulle gå till en skatterabatt för lågavlönade och till kommuner och landsting. När det gällde den föreslagna extra höjningen av löneskatten i Stockholm sade vpk villkorslöst nej. I stället ville vpk ha en 25 procentig investeringsavgift på allt byggande utom bostäder i storstadsområdena.²⁶ Detta förslag hade även framförts av centern och miljöpartiet. Centerpartiet menade att en momshöjning var fördelningspolitiskt orättvis, i synnerhet som den kombinerades av slopade mjölksubventioner. En höjning av mervärdesskatten med 2 procentenheter slog blint, höjde inflationen, höjde skattetrycket och drabbade deltidsarbetande och lågavlönade hårdast. Även förslaget om en höjning av den allmänna löneavgiften skulle slå blint, menade centerpartiet. Alla företag skulle drabbas lika, oavsett om det var ett litet eller stort företag eller om det var vinstrikt eller inte.²⁷ Miljöpartiet ville att åtstramningen skulle få en miljöprofil. Miljöpartiets egna förslag innebar kraftigt höjda energiskatter, kraftiga skattehöjningar på alkohol och tobak, samt fördubblad skatt på reklam. Dessutom skulle skatter införas på utsläpp och på oprioriterade byggen i storstadsområden. Ett annat förslag var att sänka arbetsgivaravgiften lokalt och inom värden.²⁸

Det enda parti som skulle kunna acceptera den socialdemokratiska regeringens förslag om slopade livsmedelssubventioner var folkpartiet. Men för att kunna gå med på detta krävde folkpartiet att höjningen av barnbidraget skulle bli 960 kr per barn och år, inte 780 kr som regeringen föreslog. Förslaget om höjd vinstskatt var det endast vpk som accepterade. Nedan följer en sammanställning över riksdagspartiernas ställningstagande till regeringens åtstramningspaket.

²⁵Feldt, Kjell-Olof, sid. 396.

²⁶Motion 1988/89:Fi63.

²⁷Motion 1988/89:Fi62.

²⁸Motion 1988/89:Fi64.

Tabell 3.1 Sammanställning över riksdagspartiernas ställningstagande till åtstramnings-paketet.

	Fp	M	C	Vpk	Mp
Höjd moms	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Höjd alkohol-/tobaksskatt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Allmän löneavgift	Nej	Nej	Nej	Nej (1)	Nej
Särskild löneavgift i Sthlm	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Slopade mjölksubventioner	Ja (2)	Nej	Nej	Nej	Nej
Höjda barnbidrag	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja
Vinstskatt	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej

1. Villkorat mot att det gick till en skatterabatt till lågavlönade samt till kommuner och landsting
2. Om barnbidragen höjs med 960 kronor per barn och år. Annars inte.

I det svåra läge som uppstått beslöt socialdemokraterna att Kjell-Olof Feldt skulle ta kontakt med Lars Werner och höra om vpk kunde tänkas stödja regeringens politik och vad det i så fall skulle kosta. Men Lars Werner hade inga uppmuntrande besked att ge. Någon repris på momsföreställningen 1982 verkade vpk inte kunna lockas med på. Regeringen hade då lagt fram förslag om en momshöjning som en samlad opposition, inklusive vpk, gick emot och som nästan vållat regeringskris.

Eftersom både majoriteten i riksdagen och LO var emot en momshöjning, gav regeringen upp tanken om att försöka driva igenom denna. Vid sitt sammanträde den 28 april gjorde socialdemokraternas verkställande utskott ett uttalande, som i realiteten tog tillbaka momshöjningen. Enligt uttalandet prövade nu regeringen, efter överläggningar med LO, alternativ till förslaget om en momshöjning.²⁹ Frågan var bara hur det hela skulle gå till. Lösningen skulle komma ifrån centerpartiet. I det parlamentariska läget som uppstått ansåg både folkpartiet och moderaterna att socialdemokraterna borde fundera på sin ställning. Moderatledaren Carl Bildt uppmanade regeringen att avgå: "Regeringen bör allvarligt överväga att avgå. Det är en vingeladministration som nu försöker styra Sverige med panikåtgärder. Att samtliga partier i riksdagen nu motionerar mot regeringens ekonomiska politik är en unik parlamentarisk situation."³⁰ Även folkpartiets ekonomiska talesman Anne Wibbe tog upp nyvalsfrågan: "I varje annat land skulle regeringen börja fundera på sin ställning. Den ekonomiska politiken ändras nu vecka för vecka. Regeringen har helt tappat kontrollen."³¹

²⁹Feldt, Kjell-Olof, sid. 398-402.

³⁰Göteborgsposten, 1989-05-11. Får Feldt igenom tvångssparandet?

³¹Ibid.

3.3 Sammanfattande diskussion

Hur kunde då regeringen hamna i denna brydsamma och svårhanterliga situation? När Feldt först presenterade sitt förslag hade han gjort en grov missbedömning. Förslaget hade inte förankrats på något håll, utan regeringen räknade med stöd från något oppositionsparti, möjligtvis folkpartiet. Tidigare hade ju folkpartiledaren Bengt Westerberg drivit kravet på åtstramning. Nu kom regeringen med ett åtstramningspaket som man därför trodde sig ha stöd för. När folkpartiet före valet ansåg att det behövdes åtstramningsåtgärder avvisade socialdemokraterna med Kjell-Olof Feldt i spetsen detta förslag. Socialdemokraterna ansåg då att någon åtstramning inte behövdes. När åtstramningspaketet nu kom, ansåg folkpartiet att det var för sent. Dessutom saknades troligen viljan att vara stödparti åt socialdemokraterna, som i valrörelsen gått mycket hårt åt Bengt Westerberg och folkpartiet. Bakom denna kritik skymtar det faktum att socialdemokraterna saknade förmågan att inse att man faktiskt var en minoritetsregering. En av förklaringarna till detta ansågs vara isoleringen i regeringskansliet och på dåliga kontakter både med den egna riksdagsgruppen och med oppositionens företrädare. De mindre delar i åtstramningspaketet som regeringen hade stöd i riksdagen för var skattehöjningarna på sprit och tobak och en skärpt kommunal skatteutjämning. Svårigheterna med att få igenom åtstramningspaketet berodde alltså i stor utsträckning på att regeringen missbedömt det politiska läget i riksdagen och oppositionspartiernas vilja att bli stödparti till socialdemokratin. Att nyvalsfrågan ventilerades var naturligt med tanke på den socialdemokratiska regeringens svårigheter med att få igenom sin ekonomiska politik i riksdagen. En regering kan förlora en och annan mindre fråga i riksdagen utan att det betyder särskilt mycket, men den får definitivt inte släppa efter på grundläggande linjer i den ekonomiska politiken. Det är då bättre med ett nyval, men först efter det att alla kompromissmöjligheter inom ideologiskt rimliga gränser uttömts. Som situationen visade sig var vpk och centern de politiska partier som regeringen kunde sätta sitt hopp till. På papperet och i debatten föreföll dock motsättningarna oöverstigliga, men detta har även varit fallet tidigare när man ändock uppnått lösningar. Ett parti som hade ett speciellt tryck på sig var vpk när det gällde att stödja en socialdemokratisk regering. Skulle vpk sträcka sig så långt som att fälla regeringen?

4. Det andra försöket

Regeringen var nu utan tvekan den potentiella förloraren och stod nu inför ett antal handlingsalternativ. Ett av alternativen var att driva sina förslag om åtstramning till votering och riskera ett svidande nederlag och nyval. Eller skulle regeringen dra tillbaka stora delar av åtstramningspaketet och vänta ut den ekonomiska krisen? Att försöka få till förhandlingar med något parti verkade föga troligt eftersom samtliga partier sagt nej till nästan hela åtstramningspaketet. Det verkade helt enkelt inte finnas något att förhandla om. Kvar att hoppas på var att något parti skulle ta sitt "ansvar" och erbjuda en förhandlingsöppning, något som också skulle visa sig bli fallet.

4.1 Inviter från andra partier

Först ut med en invit var miljöpartiet med ett grönt brev till den socialdemokratiska riksdagsgruppen, undertecknat av gruppledarna. Miljöpartiet poängterade att de var besvikna över att regeringen inte kompletterat sin kompletteringsproposition med några saftiga miljöbud. I sitt brev talade miljöpartiet om behovet av åtstramning av den överhettade svenska ekonomin. Partiet delade här regeringens uppfattning. Miljöpartiet ville bland annat angripa de frikostiga krediterna, höja drivmedelsskatterna och göra miljöinsatser i storstadsområdena. Man talade även om åtgärder mot överhettningen i storstäderna, men inte genom höjda arbetsgivaravgifter. Brevet avslutas med: "Vi inbjuder er till överläggningar."³²

Att vpk skulle ställa upp som stödparti bara för att rädda regeringens politik, var enligt Hans Petersson, ledamot i finansutskottet, uteslutet. Regeringen hade gått för långt åt höger för att det skulle vara någon vits med det. Däremot välkomnade han "en mer sansad socialdemokrati" att diskutera förslagen i vpk:s riksdagsmotion. Vpk skulle kunna ställa upp på en åtstramning som riktade sig mot den finansiella sektorn och mot höginkomsttagarna.³³ Att få till en uppgörelse med vpk verkade därmed inte troligt.

Måndagen den 8 maj kom centerpartiets utspel om ett tvångssparande. I en gemensam debattartikel i Dagen Nyheter förklarade Centerpartiets ordförande Olof Johansson och Ivar Franzén, ledamot i finansutskottet, att partiet visserligen var emot höjd moms men att man delade regeringens uppfattning om att svensk ekonomi var överhettad och behövde kylas ned. I den uppkomna situationen var centern därför beredd att ta sitt ansvar och skulle återkomma med ett förslag om ett tillfälligt obligatoriskt sparande. Förslaget skulle dra in köpkraft lika effektivt som en momshöjning utan att beröva folket deras pengar. Odd Engström, biträdande finansminister, hade tidigare, när alla vägar syntes oframkomliga, skissat på ett tillfälligt sparande. Men både Kjell-Olof Feldt och hans medarbetare hade starka invändningar mot ett sådant förslag. De ekonomiska verkningarna av ett sådant sparande var högst tvivelaktiga. Det var inte ens

³²DN, 1989-05-11. Mp och vpk först ut med inviter till regeringen.

³³Ibid.

säkert att det verkligen drog in någon köpkraft, eftersom folk visste att de tvångssparade pengarna senare skulle betalas ut.³⁴

Utspelet kom som en överraskning för socialdemokraterna. Redan på morgonen samma dag som artikeln varit införd ringde, enligt Kjell-Olof Feldt, en lycklig Ingvar Carlsson till honom. Centerpartiets inbjudande artikel hade kommit som en skänk från ovan. Nu hoppades regeringen på konstruktiva förhandlingar med centerpartiet. På kvällen den 8 maj redogjorde statsminister Ingvar Carlsson för planerna om ett tvångssparande inför den socialdemokratiska riksdagsgruppen. Detta förslag skulle under onsdagen den 10 maj utmyнна i en socialdemokratisk motion mot den egna propositionen i den del som avsåg momshöjningen. Onsdagen var för övrigt sista dagen för partierna att ta ställning till höjningen av moms. Inför hotet om nederlag i riksdagen yrkade därför socialdemokraterna i finansutskottet avslag på regeringens förslag om höjd moms och som ersättning föreslogs ett obligatoriskt sparande. Förslaget om momshöjningen försvann på detta sätt från dagordningen. Om det visade sig att en förhandling med centern inte ledde till någon överenskommelse skulle det åtminstone finnas ett förslag för riksdagen att rösta om nu när idén om en momshöjning var avförd.³⁵

Eftersom samtliga oppositionspartier blockerat regeringens pakettlösning och definitivt stängt förslaget om en momshöjning såg socialdemokraterna centerns idé att införa ett tvångssparande som en politiskt godtagbar lösning. Centerinviten kom så att säga som en räddningsplanka för socialdemokraterna. Däremot tänkte regeringen behålla initiativet genom att låta förslaget om höjd arbetsgivaravgift (prop. 1988/89:151) med 2 procent och ytterligare 3 procent i Stockholmsområdet ligga kvar. Regeringen hade alltså backat i frågan om momshöjning, men i övrigt hävdade regeringen att kompletteringspropositionen låg fast. Den potentielle förloraren hade kanske trots allt möjlighet att inte förlora helt och hållet?

4.2 Centern ställer krav

När centermotionen kom visade den sig innehålla ett antal krav för en eventuell överenskommelse. Dessa var att mjölksubventionerna skulle behållas samt att moms och arbetsgivaravgifterna inte fick höjas. Centerpartiets förslag innehöll ett tidsbegränsat tvåprocentigt obligatoriskt sparande, där arbetsgivaren skulle stå för halva beloppet. Förslaget kombinerades även med ett bibehållande av mjölksubventionerna och en höjning av barnbidraget med 960 kr per år. Centern ville också införa punktvisa kreditrestriktioner samt förstärka den kommunala skatteutjämningen. Centerpartiet ansåg inte heller att behovet av åtstramning var lika stort som regeringen ansåg, utan skulle ligga på drygt 11 miljarder kr, jämfört med regeringens 20.³⁶ Socialdemokraternas förslag (motion 1988/89:Fi59) om

³⁴Feldt, Kjell-Olof, sid. 403.

³⁵Ibid, sid. 404.

³⁶Motion 1988/89:Fi62.

tvångssparande, på 4 procent, var mer långtgående än centerförslaget, där arbetsgivaren skulle stå för hälften. Genom att knyta sparandet till skatten gavs förslaget en progressiv inriktning, dvs den som tjänade mer skulle även betala mer.³⁷

För att undvika kritik mot förslaget från fackföreningsrörelsen hade regeringen denna gång förankrat förslaget om tvångssparande hos både LO och TCO. Både statsministern och finansministern hade haft upprepade samtal med de största fackliga organisationerna. "Jämfört med en momshöjning är detta tillfälliga sparande väsentligt bättre, eftersom det inte bidrar till att höja priserna och är fördelningspolitiskt mer rättvist"³⁸, kommenterade Stig Malm förslaget. Men inte heller denna gång skulle en majoritet kunna tänka sig att stödja förslaget. Socialdemokraternas förslag om ett tvångssparande mötte kalla handen av samtliga riksdagspartier, alltså även av centern som lagt ett liknande förslag. Även om centerns och socialdemokraternas förslag skiljde sig åt, var den principiella synen på tillståndet i ekonomin så likartad att partierna med lite kompromissvilja borde kunna finna en lösning. Olof Johansson ville inte kommentera möjligheterna att komma överens om den rent tekniska utformningen av ett eventuellt tvångssparande. Han konstaterade dock att det inte var möjligt att resonera kring möjligheterna att komma överens, så länge huvudfrågan fortfarande var obesvarad, nämligen om socialdemokraterna säger nej till regeringens förslag om arbetsgivaravgifter och mjölksubventioner.³⁹

4.3 Regeringen i krismöte

På torsdagseftermiddagen den 11 maj samlade Ingvar Carlsson och Kjell-Olof Feldt alla utskottsordföranden samt styrelsen för partiets riksdagsgrupp till en genomgång av det uppkomna kritiska läget. Resultatet av mötet blev att regeringen skulle ta nya kontakter med centerpartiet och vpk för att rädda så mycket som möjligt av det underkända krispaketet. Mötet hade tillkommit för att kunna hitta en strategi sedan regeringen förlorat allt stöd för sina förslag om momshöjning, en höjning av löneskatten och ett tvångssparande på skatten. Strategin blev att söka en kompromiss med centern om tvångssparandet och med vpk om löneskatten. Regeringens strategi var att man skulle parallellförhandla med centerpartiet och vpk om åtstramningen. Dessutom noterades att miljöpartiet stödde regeringens åsikt om att en åtstramning behövdes. I riksdagens finansutskott diskuterades möjligheterna att få igenom en reviderad kompletteringsproposition. Centerns ultimativa krav om mjölkstödet hade kommit överraskande, eftersom Olof Johanssons "bud" i måndagens DN inte innehöll någon sådan koppling.⁴⁰

³⁷Motion 1988/89:Fi59.

³⁸ Dagens Industri, 1989-05-11, Facken ger OK.

³⁹ Göteborgs-Posten, 1989-05-11. Får Feldt igenom tvångssparandet?

⁴⁰DN, 1989-05-11. Carlsson kallade s-ledare till krismöte.

4.4 Sammanfattande diskussion

Regeringen befann sig nu i ett uppenbart trängt läge. På punkt efter punkt hade man för lite stöd för sina förslag. Försöken att få igenom åtstramningspaketet hade stött på patrull från hela oppositionen. Regeringen hade först presenterat ett förslag som bland annat innehöll en tillfällig momshöjning. Detta var ett förslag som inte vann något som helst gehör bland riksdagspartierna. Regeringen backade då och presenterade istället ett förslag om tvångssparande som rönt samma öde. Hur skulle regeringen kunna locka centern med på en uppgörelse? Hur skulle man kunna få igenom frågan om höjda arbetsgivaravgifter när inte ens vpk tyckte det var bra? Hur skulle mjölksubventionerna kunna slopas? Faktum var att socialdemokraterna stod fast vid allt utom momshöjningen. Läget verkade helt hopplöst. Efter centerpartiets ultimatum hade regeringen dessutom inte längre någon möjlighet att få igenom sina förslag om tvångssparande, en höjning av löneskatten och momsens. Genom sin kläm i motionen blockerade centern effektivt ett sådant förfarande med hoppande majoriteter. I motionen avslog centerpartiet den tillfälliga höjningen av momsens, den tillfälliga höjningen av löneskatten och det totala slopandet av mjölksubventionerna.

Regeringens preferenser var alltså tämligen klara. Den ville kyla ned ekonomin, helst med en momshöjning. Men minoritetsregeringen hade svårt att få igenom sina preferenser och så som den rationelle aktören i ett sådant politiskt spel sökte socialdemokraterna något sätt att undvika att helt förlora spelet. Den strategi den potentielle förloraren valde ingår, vilket jag skall visa nedan, som en viktig del av förklaringen av Arbetslivsfondens tillkomst.

5. Uppgörelsen

Regeringen hade dock inte gett upp tanken på ett tvångssparande för att komma till rätta med överhettningen i den svenska ekonomin. Finansministern hade begärt ett tvångssparande på fyra procent och centern ville ha två. För att få med centern på en uppgörelse om tvångssparandet hade socialdemokraterna i skatteutskottet bemyndigats att föreslå ett sparande på tre procent. Dessutom snickrade socialdemokraterna ihop ett kompromisspaket som förhoppningsvis skulle kunna leda till en uppgörelse.

5.1 Socialdemokraternas kompromissförslag

Socialdemokraternas strategi för att få igenom så mycket som möjligt av åtstramningspaketet var att samtidigt spela på flera av oppositionspartierna. Kompromissförslaget som lades fram i riksdagens skatteutskott skulle locka centerpartiet, vänsterpartiet kommunisterna och miljöpartiet med på en bred uppgörelse. Regeringens taktik blev till att börja med att söka stöd från olika partier i olika frågor, trots klämman i centermotionen. Elskatten ville regeringen höja med tre öre per kilowattimme. Det förslaget hade tidigare förts fram i en motion från miljöpartiet de gröna. Ett gammalt centerförslag som nu åter kom upp på dagordningen var ett förslag om att utreda möjligheten att införa en uranskatt. När även vpk förklarade att man var emot en höjning av arbetsgivaravgifterna enligt regeringens modell verkade möjligheterna för socialdemokraterna att få igenom en sådan ringa, eftersom samtliga partier var emot en höjning av arbetsgivaravgifterna.

När regeringen insåg att man inte skulle få igenom en höjning av arbetsgivaravgifterna nämndes tanken om en arbetsmiljöavgift i mycket diffusa ordalag vid underhandskontakterna med centern. Fredagen den 19 maj kom för första gången ett konkret bud från socialdemokraterna i skatteutskottet. Förslaget om arbetsmiljöavgiften lades fram när utskottet skulle yttra sig över förslaget att höja arbetsgivaravgifterna med 2 procent. Enligt förslaget om arbetsmiljöavgiften skulle pengarna samlas i en fond hos Riksbanken där de skulle vara inlåsta till utgången av 1991. Från och med 1992 skulle företagen kunna ansöka om medel ur fonden för förbättringar av arbetsmiljön, rehabilitering av anställda och utbildning. Pengarna skulle därefter betalas ut av regionala nämnder bestående av företrädarna för arbetsförmedlingen, landstingen, parterna på arbetsmarknaden, försäkringskassan och arbetarskyddsstyrelsen.⁴¹

Skillnaden jämfört med förslaget om att höja arbetsgivaravgiften var framför allt att pengarna skulle användas till att förbättra arbetsmiljöerna, något som också passade bra in med socialdemokraternas vallöfte om att förbättra de 400 000 sämsta arbetena. Dessutom arbetade en kommission, arbetsmiljökommissionen, med dessa frågor. LO

⁴¹SvD, 1989-05-20. Nya turer om barnbidrag, avgifter, skatter och sparande.

hade också fört fram tanken om att man skulle ta ut avgifter av de företag som hade dåliga arbetsmiljöer.⁴²

Vid de kontakter som tagits mellan socialdemokraterna och centern hade det framkommit att centern var berett att diskutera detaljerna i tvångssparandet, men att man inte var berett att slopa mjölksubventionerna eller att höja löneskatten. Regeringen kunde därför tänka sig att sänka tvångssparandet från föreslagna fyra procent till tre procent, för att få med sig centern. Andra förslag som diskuterades var höjd fastighetsskatt eller höjda avgifter för kontorslokaler i Stockholm-Uppsala området. De tyngsta delarna av socialdemokraternas modifierade förslag låg hos skatteutskottet som skulle ge ett yttrande till finansutskottet. Finansutskottets uppgift skulle sedan bli att snickra ihop det slutgiltiga kompromissförslaget.

Regeringens kompromissbud för att få igenom åtstramningspaketet var således:

- Arbetsmiljöavgift i stället för höjd arbetsgivaravgift
- Höjd elskatt med tre öre per kilowattimme
- Särskild skatt på byggnation i Stockholm och Uppsala
- Sänkt tvångssparande från fyra till tre procent
- En utredning om uranskatt.

Socialdemokraterna hade alltså backat på i stort sett alla punkter sedan kompletteringspropositionen presenterades.

5.2 Preliminära uppgörelser i utskotten

Flera utskott gavs tillfälle att yttra sig över förslagen och motionerna i åtstramningspaketet som rörde respektive utskotts beredningsområde. Eftersom de tyngsta delarna av åtstramningspaketet låg hos skatteutskottet, som skulle avge ett yttrande till finansutskottet, kommer behandlingen i övriga utskott att endast beröras. För att riksdagen skulle hinna behandla åtstramningspaketet innan sommaruppehållet måste finansutskottet vara klart med sitt förslag senast den 25 maj.

Redan tisdagen den 16 maj skulle skatteutskottet ta ställning till förslagen i åtstramningspaketet. I samma veva passade regeringen på att kasta fram en trevare om att låta miljöavgiftsutredningen granska möjligheten att införa en uranskatt, ett gammalt centerkrav som även tagits upp av miljöpartiet. Enligt centerförslaget skulle

⁴²Smålands Folkblad, 1989-04-08. Avgifter på arbetsmiljön?

en uranskatt uttas motsvarande 1 öre per kWh insatt bränsle.⁴³ Under tisdagens utskottsbehandling var det endast elskatten som ledde till ett formellt ställningstagande, där socialdemokraterna anslöt sig till miljöpartiets motion om att höja elskatten med tre öre per kilowattimme. Dessutom antydde socialdemokraterna en vilja att kompromissa om tvångssparandet. Vid omröstningen i utskottet lade både centern och vpk ned sina röster, medan moderaterna och folkpartiet röstade emot förslaget. Centern och vpk hade därmed lämnat dörren öppen för fortsatta diskussioner med regeringen.⁴⁴ Ett krav centern hade var att partiet inte kunde medverka till att regeringen fick igenom sina förslag genom hoppande majoriteter. I skatteutskottet hade dock socialdemokraterna redan tillämpat den metoden eftersom det inte var centerns förslag att höja elskatten utan miljöpartiets.

Torsdagen den 18 maj träffade socialdemokraterna och centern en ny uppgörelse i riksdagen om energiskatterna och tvångssparandet. Det mest dramatiska som inträffade var turerna kring energiskatterna. När dessa skatter behandlades på tisdagen hade socialdemokraterna röstat för ett förslag från miljöpartiet om att höja elskatten med tre öre per kilowattimme, vilket skulle bli en permanent indragning med cirka 2,5 miljarder per år. När skatte- och näringsutskotten sammanträdde var för sig på torsdagen gavs det andra besked. I båda utskotten anslöt sig nu socialdemokraterna till ett förslag med förankring hos centern om att bredda skattebasen till att gälla även andra energislag. Det nya var att energiskatterna nu skulle höjas tillfälligt med två öre per kilowattimme. Oljeskatten höjdes med 100 kr per kubikmeter, samtidigt som skatten på naturgas, kol och gasol höjdes i motsvarande mån. Centern och socialdemokraterna hade också kommit överens om att utreda möjligheterna att införa skatt på uran.⁴⁵ I jordbruksutskottet träffades en överenskommelse om att behålla mjölksubventionerna ännu en tid. Socialdemokraterna och centern kom också överens om extra avgifter och skatter på företag i överhettade kommuner i Stockholm-Uppsalaområdet. Torsdagen den 18 maj enades socialdemokraterna och vpk om att skärpa den särskilda skatteutjämningsavgiften, Robin Hood-skatten. Alla uppgörelser skulle nu skickas till finansutskottet där de skulle bakas ihop till ett sammanhängande ekonomiskt paket.⁴⁶ I skatteutskottet uttalade socialdemokraterna och centern sitt stöd för någon form av tvångssparande som skulle utgå från de båda partiernas motioner.

5.3 Ett borgerligt krismöte

Centerns planer på en uppgörelse med socialdemokraterna om den ekonomiska politiken utlöste onsdagen den 17 maj ett borgerligt toppmöte, där centerledaren Olof Johansson fick förklara sig för moderaterna och folkpartiet. Kritiken från de borgerliga partierna mot centerns tilltänkta uppgörelse med socialdemokraterna var enhällig. Vid

⁴³Motion 1988/89:Fi62.

⁴⁴Svenska Dagbladet, 1989-05-17. Kompromiss med centern nära.

⁴⁵Svenska Dagbladet, 1989-05-19. Snabba turer i riksdagens utskott.

⁴⁶DN 1989-05-19. Uppgörelser korsar varandra. Barnfamiljer vinnare.

mötet med folkpartiet och moderaterna förklarade Olof Johansson att det inte handlade om att rädda regeringen, utan om att rädda ekonomin. Folkpartiledaren Bengt Westerberg var bekymrad. "Det som bekymrar mig mest är inte att centern gör upp med regeringen. Det värsta är att det verkar bli en riktigt dålig överenskommelse som inte är bra för Sverige."⁴⁷ Moderaterna kallade centerns överenskommelse med socialdemokraterna för ett svek.

5.4 Åtstramningspaketet hamnar på finansutskottets bord

Innan finansutskottet samlades hade centern och socialdemokraterna förberedande möten där de pratade ihop sig. När övriga partier kommit på plats hade centern och socialdemokraterna i praktiken redan gjort upp. "Vi har haft sådana här möten några gånger nu, men det handlar bara om den kortsiktiga åtstramningen,"⁴⁸ sade Gunnar Björk som var en av centerns ledamöter i utskottet.

På fredagen den 19 maj bordlades frågan om ett tvångssparande i finansutskottet. Det gällde fortfarande att enas om den tekniska utformningen och omfattningen på tvångssparandet. Andra frågor som bordlades var hur investeringsavgifter, löneavgifter alternativt fastighetsskatter för kontor och industrilokaler skulle utformas eller vilken omfattning de skulle få till volym och geografisk utbredning. De höjda energiskatterna var beroende på löftet att centern fick igenom någon form av skatterabatt, höjda grundavdrag eller större steg i marginalsattesänkningen som Feldt utlovat till 1990.

Tisdagen den 23 maj kunde socialdemokraterna och centern enas om en preliminär överenskommelse i finansutskottet om den ekonomiska politiken. En nöjd Gunnar Björk (c) konstaterade att det var länge sedan som centern fick igenom så många förslag i riksdagen.⁴⁹ In i det sista var tvistefrågan hur arbetsmiljöavgiften, som skulle ersätta regeringens förslag om höjda arbetsgivaravgifter, skulle se ut. I förhandlingarna mellan centern och socialdemokraterna som avslutades först minuten före finansutskottets möte på tisdagen enades man om att företagen skulle betala en arbetsmiljöavgift på 1,5 procent på lönesumman från den 1 september 1989 till den 31 december 1990.⁵⁰ Under fredagen skulle de återstående detaljerna när det gällde arbetsmiljöavgiften behandlas.

När centerpartister och socialdemokrater samlades på Anna-Greta Leijons rum i riksdagens utskottshus på morgonen den 26 maj var fortfarande några frågor som återstod att lösa. Det gällde det obligatoriska sparandet där centern troligtvis skulle kunna acceptera socialdemokraternas förslag med vissa ändringar. En annan fråga

⁴⁷Expressen, 1989-05-17. Nöjd men skamsen.

⁴⁸Expressen 1989-05-23. Idag gör de upp om åtstramningen.

⁴⁹GT, 1989-05-24. Precis som på Tages tid.

⁵⁰Helsingborgs Dagblad, 1989-05-24. Åtstramning på 18 miljarder kronor.

gällde överhettningen i Stockholmsregionen. I denna fråga föredrog socialdemokraterna en extra fastighetsskatt. Men centern hade i tjugo år slagits för att få en speciell investeringsavgift införd i överhettade regioner. Det verkade inte troligt att centern skulle kompromissa bort denna hjärtefråga nu på sluttampen. När det gällde arbetsmiljöavgiften ville centern att dessa pengar skulle användas för rehabilitering, dels så att förtidspensionerade kunde slussas tillbaka ut i arbetslivet, dels till förebyggande åtgärder ute på arbetsplatserna.

Uppgårelsen mellan socialdemokraterna och centern fördes under fredagen i land i finansutskottet, under viss dramatik. När det gällde investeringsavgiften på nybyggen i Stockholmsregionen beslöts att den skulle tas ut redan dagen efter beslutet. Klockan tre på eftermiddagen var ledamöterna i finansutskottet klara och två timmar senare anmälde investeringsavgiften till kammaren, för att kunna träda i kraft med omedelbar verkan.⁵¹ Istället för en extra hög arbetsgivaravgift infördes en investeringsavgift på 10 procent i Stockholmsregionen. Centerpartiet hade i många år kämpat för en särskild investeringsavgift på 25 procent i överhettade områden. Nu fick man igenom en avgift på 10 procent vilket måste ses som ett framsteg. Dessutom skulle en särskild fastighetsskatt införas i området. När det gällde förslaget om arbetsmiljöavgift var centern länge kritisk mot förslaget, eftersom man ansåg att den var en förtäckt arbetsgivaravgift. Men förslaget accepterades efter det att vissa ändringar gjorts. Bland annat sänktes avgiftsnivån från 2 till 1,5 procent. Centern fick dessutom genom sitt krav om att egenföretagare skulle undantas från arbetsmiljöavgiften. Detta innebar att även lantbrukare slapp den nya avgiften.⁵²

Både moderaterna och folkpartiet var kritiska till att investeringsavgiften och arbetsmiljöavgiften inte granskats av lagrådet, trots att man begärt det. Det avvisades med motiveringen att det skulle inverka menligt på ärendehantering. De snabba vändningarna när det gällde investeringsavgiften ledde till en troligen unik situation när det gällde reservationerna. Varken moderaterna eller folkpartiet som reserverade sig gemensamt, hann formulera sin reservation. Men enligt bestämmelserna skall betänkanden vara försedda med reservationer innan de kan bordläggas i kammaren. Denna gång fick de båda partiernas reservationer därför bli mycket knapphändiga. Den fullständiga reservationen kom därför att fogas till ett annat betänkande som handlade om kompletteringspropositionen i stort.⁵³

Intäkterna från arbetsmiljöavgiften skulle fonderas centralt och företagen skulle från och med 1990 kunna söka pengar ur fonden för arbetsmiljö- och rehabiliteringsåtgärder.⁵⁴ Regeringen skulle därefter få i uppdrag att utforma föreskrifterna för hur pengarna skulle delas ut och annan administration kring den nya avgiften. Därmed var det första viktiga steget mot en ny myndighet inom

⁵¹SvD, 1989-05-27. Nya byggskatten införd vid midnatt.

⁵²SvD, 1989-05-24. S och c överens om åtstramningen.

⁵³SvD, 1989-05-27. Allmän förvirring in i det sista.

⁵⁴Finansutskottets betänkande 1988/89:FiU30

arbetsmarknadsområdet fattat. Beslutet ingick som vi sett i ett större ekonomiskt paket och utgjorde ersättning för vad socialdemokraterna i första hand försökt åstadkomma; en höjning av arbetsgivaravgiften.

Paketet innehöll även höjda barnbidrag och ett löfte om att behålla mjölksubventionerna fram till dess skattereformen genomförs. Finansutskottet antog också socialdemokraternas modell för tvångssparande men prutade från fyra till tre procent av skatten. Huvudpunkterna i uppgörelsen var:

- Tvångssparande på tre procent av skatten
- Investeringsavgift på 10 procent i Stockholm kombinerat med en fastighetsskatt på kontor
- Arbetsmiljöavgifter på 1,5 procent
- Höjda elskatter med 2 öre per kilowattimme och höjd oljeskatt med 100 kronor per kubikmeter.

Inför sin gemensamma reservation i riksdagens finansutskott hade folkpartiet och moderaterna två möjligheter. Även detta beslut präglades av den rationelle aktörens förmåga att ta hänsyn till mer än ett spel samtidigt. De skulle kunnat ha konkretiserat och skärpt det borgerliga alternativ som de borgerliga stod för sedan centern hade hoppat av. Ett annat alternativ var att upprepa innehållet i tidigare trepartireservationer för att underlätta ett framtida samarbete med centerpartiet. Folkpartiet och moderaterna valde den senare utvägen. Reservationen innehöll knappast något som centern inte skulle kunna stödja.⁵⁵ Klart var även att centern skulle reservera sig mot centrala avsnitt i den ekonomiska politiken trots uppgörelsen med socialdemokraterna.⁵⁶

5.5 Sammanfattande diskussion

Kjell-Olof Feldt konstaterade att när förhandlingarna med centern var över återstod inte mycket av regeringens ekonomiska politik. Feldt har senare kommenterat uppgörelsen på detta sätt: "Även om jag utåt måste stå för uppgörelsen och försvara den insåg jag att den ur stabiliseringspolitisk synpunkt närmast var en katastrof. I varje fall hade den ingen märkbar effekt på Sveriges överansträngda ekonomi."⁵⁷

Istället för höjd moms tvingades det svenska folket spara 3 procent av sin inkomst under 18 månader. Under samma tid höjdes även arbetsgivaravgiften med 1,5 procent.

⁵⁵DN, 1989-05-31. Oppositionens reservation.

⁵⁶SvD. 1989-05-30. Centern får s-stöd i hjärtefrågor.

⁵⁷Feldt, sid 406.

Pengarna från arbetsgivaravgiften skulle gå till att bilda en från statsbudgeten fristående fond och återgå till näringslivet, helst redan medan de betalades in, för att förbättra den yrkesinriktade rehabiliteringen och avveckla dåliga arbetsmiljöer. Den extra löneskatten i stockholmsområdet ersattes med en investeringsskatt på kontors- och affärsfastigheter, hotell m.m.

Centern gick som väntat inte med på att avskaffa mjölksubventionerna. Ingen ville heller avstå från den höjning av barnbidraget som skulle kompensera barnfamiljerna för slopade mjölksubventioner. Resultatet blev dessutom att barnbidragen höjdes med mer än vad regeringen föreslagit, med 900 kr per barn och år istället för 780. Detta ledde till att barnfamiljernas inkomster ökade med 1,5 miljarder kr. Enligt Feldt innehöll dock uppgörelsen ett moment som hade karaktären av direkt åtstramning. Det var höjningen av energibeskattningen med drygt tre miljarder kronor. Av den tänkta åtstramningen på drygt 20 miljarder kronor blev det alltså inte mycket kvar av. Men det viktigaste var att en regeringskris och ett riskabelt nyval undvikits, regeringen satt kvar.⁵⁸

Förutsättningarna för inrättandet av Arbetslivsfonden, den höjda arbetsmiljöavgiften, tillkom alltså som ett resultat av helt andra avvägningar än sådana som rörde arbetsmiljön. Det är nu tid för att närmare studera varför dessa lösningar på den potentielle förlorarens situation blev aktuella.

⁵⁸ Feldt, 405 f.

6. Arbetslivsfonden

Inom arbetarrörelsen hade under en längre tid något som kallades för arbetslinjen i socialförsäkringssystemet diskuterats. Idégivaren bakom detta var den dåvarande AMS-chefen Allan Larsson, som pekade på det resursslöseri som pågick inom områdena sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring och förtidspensionering. Under större delen av 1980-talet steg sjuktalen, samtidigt som allt fler människor slogs ut från arbetslivet genom skador. Allt fler sjukpensionerades i förtid och hundratusentals människor hade dömts till sjukdom och passivitet. Allan Larssons tanke var att denna utveckling skulle vändas genom en mera effektiv rehabilitering och förebyggande verksamhet, inte minst när det gällde arbetsmiljön.⁵⁹ Ett resultat av denna diskussion blev arbetslivsfonden som ingick i uppgörelsen med centern.

6.1 Arbetsmiljökommissionen

När regeringen tillsatte kommissionen var det många som oroades över att det skulle bli ännu en utredning i raden som konstaterade att alltför många människor for illa på grund av dåliga arbetsmiljöer. Anna-Greta Leijon, ordförande i arbetsmiljökommissionen, menade att frånvaron och arbetsskadorna inte gick att få ned om inte folk trivdes på arbetet. Det spelade därför ingen roll hur många lyftanordningar som installerades och föreskrifter som utfärdades. Därför diskuterades nya angreppssätt på arbetsmiljöfrågor i kommissionen. Regeringen avvaktade dock inte kommissionens slutbetänkande utan presenterade ett mycket fylligt aktionsprogram för bättre arbetsmiljöer. Ett av förslagen var att en särskild arbetslivsfond skulle inrättas. Fonden skulle finansieras av den tillfälliga arbetsmiljöavgiften som infördes våren 1989.

I ett åtgärdsförslag till arbetsmiljökommissionen som LO presenterade ansåg man att företag med dålig arbetsmiljö skulle få betala högre arbetsgivaravgifter. Det var viktigt att företagen upptäckte sambandet mellan dålig arbetsmiljö och ekonomin. Någon sådan koppling fanns för närvarande inte eftersom alla betalade lika mycket. Förslaget skulle alltså vara ett försök att komma åt dåliga arbetsmiljöer och minska sjukfrånvaron. Ett annat område som LO ville att kommissionen skulle titta på var arbetsorganisationen och hur arbetet skulle organiseras för att undvika hälsorisker. Dessutom föreslog LO att arbetsmiljöavgiften efter en modifiering skulle permanentas och ge företagen ekonomiska incitament att förbättra arbetsmiljön.⁶⁰

⁵⁹Feldt, sid. 432f.

⁶⁰SOU 1990:49, sid 69.

6.2 En ny myndighet

Arbetslivsfonden bildades som ett tillfälligt projekt. Syftet var dels att kyla ner den överhettade ekonomin, dels att öka utbudet av arbetskraft genom att minska frånvaron på arbetsplatserna. I samband med uppgörelsen om åtstramningspaketet i riksdagen (1988/89:FiU30) kom centern och socialdemokraterna överens om att inrätta fonden. Arbetslivsfonden inrättades av riksdagen 6 april 1990. I enlighet med lagen om arbetsmiljöavgift (1989:484) hade 15 miljarder betalats in av alla arbetsgivare i form av en särskild arbetsmiljöavgift under en begränsad period av 16 månader (september 1989 - december 1990). Arbetsmiljöavgiften var ett förslag som i sista stund framförts av socialdemokraterna för att få med centern på en uppgörelse om den ekonomiska politiken. Kopplingen mellan indragningar av ekonomiskt politiska skäl och utbetalningar för arbetslivspolitiska syften motiverades med att det fanns ett samband mellan problemen i ekonomin och problemen i arbetslivet. I uppgörelsen om åtstramningspaketet fastslogs att intäkterna från den särskilda arbetsmiljöavgiften skulle tillföras en från statsbudgeten fristående fond, Arbetslivsfonden. Det framkom även att fondens medel skulle användas till bidrag för olika rehabiliteringsinsatser och arbetsmiljöförbättrande åtgärder. Syftet var att förbättra den yrkesinriktade rehabiliteringen och avveckla dåliga arbetsmiljöer.

Efter sega förhandlingar enades socialdemokraterna och centern om hur Arbetslivsfonden skulle skötas. Förslagen om fondens riktlinjer, arbetsgivarinträde i sjukförsäkringen och effektivare rehabilitering av långtidssjuka personer godkändes onsdagen den 13 december vid ett regeringssammanträdet på Harpsund. Från början ville socialdemokraterna skapa ett nytt ämbetsverk med regionala filialer för att administrera fonden. Men efter förhandlingar mellan centern och socialdemokraterna stod det klart att den byråkratiska apparaten skulle bli så liten som möjligt. Centerpartiet betraktade arbetsmiljöavgiften som tillfällig, medan socialdemokraterna såg den mer som en permanent inkomstkälla. Centern ansåg även att tidsbegränsningen var bra eftersom det först under arbetets gång skulle visa sig om det gick att göra något åt de långa och dyra sjukskrivningarna.⁶¹

Med grund främst i Arbetsmiljökommissionens analys och förslag (SOU 1990:49) angavs i regeringens proposition 1989/90:62 riktlinjer för hur Arbetslivsfondens medel borde användas, samt förslag till bidragsprövning m.m. Fondens medel skulle användas till att rehabilitera människor och förbättra arbetsmiljöer och sättet att organisera arbetet. Rehabiliteringsinsatserna skulle kombineras med arbetsmiljöförbättringar för att motverka uppkomsten av nya arbetsskador. Vidare framhölls att fondens tillgångar skulle utnyttjas så att utslagningen i arbetslivet motverkades på ett långsiktigt sätt. För att få del av medlen skulle arbetsgivare kunna ansöka om medel för att genomföra förändringar så att anställda som blivit arbetsskadade skulle kunna rehabiliteras. Enligt propositionen skulle organisationen, för prövning och fördelning av arbetslivsfondens medel, bestå av en central styrelse och regionala styrelser i varje län. Organisationen

⁶¹DN, 1989-12-14. Arbetslivsfonden. Liten skala begränsar byråkratin.

skulle dessutom så långt som möjligt använda resurser hos befintliga myndigheter och organisationer. Eftersom verksamheten var tidsbegränsad skulle inte någon större fast organisation skapas. Organisationen skulle enligt propositionen vara mycket begränsad.⁶² Förslaget om en arbetsmiljöavgift och en därtill knuten fond avstyrktes i reservationer från moderaterna, folkpartiet och miljöpartiet. Vpk ansåg i sin reservation att kommuner och landsting borde undantas från arbetsmiljöavgiften. I utskottsbetänkandet framgick inte heller på vilket sätt och av vem pengarna skulle delas ut.

En fråga som kan uppmärksammas när det gäller inrättandet av arbetslivsfonden är varför man valde att starta en ny myndighet istället för att utnyttja någon redan befintlig. Denna fråga kommer inte att få något konkret svar i denna uppsats, utan kommer att kommenteras i kapitel 7.

6.3 Indragningar av fondens medel

I enlighet med regeringens förslag (prop. 1991/92:150) beslutade riksdagen våren 1992 att 2 miljarder ur Arbetslivsfonden skulle användas för finansiering av vissa sysselsättningsskapande åtgärder. Detta förslag motiverades med att fonden tillkommit bland annat i syfte att verka konjunkturpolitiskt stabiliserande. Socialdemokraterna yrkade avslag på den borgerliga regeringens proposition med motiveringen att pengarna främst skulle användas till olika skattelättnader. Men även om förslaget formellt avstyrktes förklarade socialdemokraterna sig villiga att dra in medel från fonden, förutsatt att deras investeringsprogram vann gehör.⁶³ Detta investeringsprogram hade socialdemokraterna presenterat i motion (1991/92:Fi40).

September 1992 träffade regeringen och socialdemokraterna en överenskommelse (prop. 1992/93:50) om ett antal åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin, det så kallade krispaketet. Syftet var att minska det strukturella underskottet i statsbudgeten. Dessutom föreslogs ökade arbetsmarknadspolitiska satsningar som skulle finansieras med vissa inkomstförstärkningar. I propositionen föreslogs att 3 miljarder kronor skulle föras över från Arbetslivsfonden till statsbudgeten.

⁶²Proposition 1989/90:62, sid 44f.

⁶³Motion 1991/92:Fi41.

7. Kompromiss, kohandel eller platt fall?

I detta kapitel kommer jag att analysera om resultatet av uppgörelsen mellan socialdemokraterna och centerpartiet kan karaktärisera av kompromiss, kohandel eller platt fall. I kapitel 3, 4 och 5 beskrevs hur uppgörelsen med centern kom till. Som utgångspunkt i detta kapitel använder jag mig av den teoridiskussion som användes i kapitel 2.

7.1 Regeringens strategi

När det gäller större och viktigare propositioner vet regeringen vanligen i förväg vilken ståndpunkt övriga partier har och kan därigenom anpassa propositionen. Regeringen har ju alltid möjlighet att förhandla med något oppositionsparti innan propositionen läggs på riksdagens bord. När regeringen i förväg vet att den inte kan påräkna stöd från en majoritet i riksdagen kan den försöka förankra sina beslut.⁶⁴ Denna gång skulle inte åtstramningspaketet förankras hos oppositionen i förväg, utan bara läggas fram i hopp om att något av oppositionspartierna nappade. I dessa kalkyler kan regeringen inte ha räknat med att vpk skulle stödja förslagen om bland annat en momshöjning. Varför regeringen nu räknade med stöd för en momshöjning kan verka konfunderande, eftersom den frågan 1982 nästan orsakat regeringskris.⁶⁵

Momshöjningen avfärdades ju också av samtliga partier. Socialdemokraterna stod då inför valet att trots detta driva förslaget till votering och riskera ett hotande nederlag i riksdagen. När centerpartiet mer eller mindre öppet förklarade sig villigt att åtminstone diskutera med socialdemokraterna om en åtstramning hade regeringen i praktiken inget annat val. Centerns förslag innebar ett tvångssparande istället för en momshöjning. Detta tillfälle utnyttjade socialdemokraterna genom att själva återkomma med ett liknande förslag. På så sätt kunde nu regeringen få bort den besvärande momshöjningen från dagordningen. Trots detta svalnade intresset från centerns sida så länge förslag som slopade mjölksubventioner och höjd arbetsgivaravgift låg kvar. Regeringens strategi blev nu som den potentielle förloraren att lägga till frågor på dagordningen för att locka både centern och andra oppositionspartier till förhandlingsbordet. Som vi kunnat konstatera agerade således regeringen strategiskt för att få igenom åtstramningspaketet. Det innebar att regeringen inte fick igenom det de helst ville ha utan fick nöja sig med mindre. Resultatet av en förhandling kan karaktäriseras av kohandel, kompromiss, uteblivet beslut eller helt enkelt platt fall. Med platt fall åsyftar jag att regeringen fått ge sig på i stort sett alla punkter. Hur det var med den saken kommer jag att granska i det följande kapitlet.

⁶⁴Larsson, Torbjörn, sid. 147.

⁶⁵Elmbrandt, Björn, sid. 194.

7.2 Förslagen i jämförelse

Hade då socialdemokraterna gjort stora avsteg ifrån sitt utgångsbud? Med utgångsbud avser jag de ursprungliga förslagen som återfanns i propositionerna. Centerns linje får i nedanstående figur betecknas av partimotionen (motion 1988/89:Fi62). I figur 7.1 framgår att regeringen och centern hade två alternativ. De kan antingen vika sig och anpassa sig till den andra aktörens bud eller besluta sig för att inte vika. För centerns del skulle en konflikt innebära att man helt enkelt drog sig ur förhandlingarna och för socialdemokraternas del att man körde sitt race och hoppades på att få igenom de väsentligaste delarna i sitt åtstramningspaket. En konfliktsituation skulle för socialdemokraterna kunna innebära att frågan om nyval blev aktuell. Om båda partierna viker sig innebär det man får igenom de för partiet viktigaste hjärtefrågorna. Man uppnår då en kompromiss där parterna både tagit och givit. Nedanstående figur visar de olika alternativen.

		regeringen	
		vika	ej vika
centern	vika	kompromiss	regeringens linje segrar
	ej vika	centerns linje segrar	konflikt

Figur 7.1 Handlingsalternativ och utfall i spelet om åtstramningspaketet.

Efter att ha studerat spelet om regeringens åtstramningspaket från start till mål kan vi konstatera att konfliktalternativet genast kan räknas bort. Centern och socialdemokraterna kunde ju trots allt enas om en uppgörelse. För att utröna om åtstramningspaketet var ett utslag av en kompromiss eller av att någon av partierna anpassat sig till den andre kommer jag nedan att jämföra socialdemokraternas utgångsbud med centerns partimotion och sedan göra en avvägning mot uppgörelsen. Denna metod är inte på något sätt uttömmande men ger ändå en fingervisning om vilket resultatet blir. Vid den slutliga bedömningen kommer jag att bedöma hela paketet och inte frågorna var för sig. Tabell 7.1 sammanfattar dels socialdemokraternas ursprungsförslag och det slutliga resultatet, dels vilket parti det är anpassat till. Kolumnen *anpassat till* utgår ifrån det slutliga resultatet. Om båda partierna från början stödde förslaget anges båda partierna. Om det mer är frågan om en kompromiss anges detta.

Tabell 7.1. Sammanställning över förslagen

Regeringens förslag	Slutligt förslag	Anpassat till
Höjd moms	Tillfälligt sparande	Centern
Höjd alkohol-/tobaksskatt	Höjd alkohol-/tobaksskatt	Socialdemokraterna/Centern
Allmän löneavgift	Arbetsmiljöavgift	Kompromiss
Särskild löneavgift i Sthlm	Investeringsavgift	Centern
Slopade mjölksubventioner	Mjölksubventioner kvar	Centern
Höjda barnbidrag (1)	Höjda barnbidrag	Centern
Vinstskatt	Vinstskatt	Socialdemokraterna
Robin Hood-skatt	Robin Hood-skatt	Socialdemokraterna/Centern
	Elskatt	Centern
	Utredning av uranskatt	Centern

1. Höjningen av barnbidraget var kopplat till ett avskaffande av mjölksubventionerna.

I sin bok konstaterade Kjell-Olof Feldt att när förhandlingarna var över återstod inte mycket av socialdemokraternas ekonomiska politik. Mot detta påstående kan man inte argumentera speciellt mycket. För att belägga detta påstående kan vi därför studera centerpartiets partimotion (motion 1988/89:Fi62). Regeringen föreslog en särskild löneavgift för att dämpa överhettningen i Stockholmsområdet. Centern föreslog en 25 procentig investeringsavgift som skulle belasta nyproduktion av lokalytor för industrier och kontor i Stockholm-Uppsala området. Finansutskottet (1988/89:FiU36) antog också en sådan avgift, men enbart med 10 procent. Skattesatsen på 10 procent visade sig dock vara för låg för att ha någon återhållande effekt och höjdes ett år senare till 30 procent.⁶⁶ Centern ville även ha en skatt på uran, nu fick man som lockbete av socialdemokraterna en utredning om möjligheterna att införa en sådan. När det gällde uranskatten kan vi konstatera att det var ett förslag som var helt anpassat till centern, men det var en fråga som egentligen inte hade något att göra med åtstramning.

Likaså avstyrkte finansutskottet regeringens förslag om en tvåprocentig höjning av den allmänna löneavgiften. Istället förordade utskottet i sitt betänkande (1988/89:FiU30) införandet av en särskild arbetsmiljöavgift på 1,5 procent. Avgiften skulle tillföras en från statsbudgeten fristående fond, arbetslivsfonden. Pengarna från fonden skulle återgå till näringslivet, helst redan när de betalades in, för att förbättra den yrkesinriktade rehabiliteringen och avveckla dåliga arbetsmiljöer. Förslaget om en tillfällig arbetsmiljöavgift var ett förslag som inte fanns med i någon proposition eller motion från något riksdagsparti, utan kastades fram av regeringen för att locka centern till en uppgörelse. Arbetsmiljöavgiften skulle kunna ses som kompromiss.

Socialdemokraterna ville också avskaffa mjölksubventionerna och som kompensation höja barnbidragen med 780 kr. Detta var något som centerpartiet absolut inte kunde

⁶⁶Feldt, sid. 405.

acceptera. I motionen konstaterade centerpartiet dessutom att barnbidragen inte höjts sedan årsskiftet 1987. Även om mjölksubventionerna blev kvar skulle regeringens föreslagna höjning inte ens täcka inflationen sedan den förra höjningen. Centern ville därför höja barnbidragen med 960 kr per barn och år. Finansutskottet (1988/89:FiU30) avvisade också regeringens förslag om att avskaffa mjölksubventionerna. Trots att mjölksubventionerna blev kvar höjdes barnbidragen med mer än vad socialdemokraterna föreslog, vilket ökade barnfamiljernas inkomster. Regeringens föreslagna momshöjning blev som bekant något som närmast kan betecknas som ett präktigt självsmål. Finansutskottet avstyrkte förslaget om momshöjning eftersom samtliga riksdagspartier motsatt sig förslaget, alltså även socialdemokraterna. Istället förordade utskottet ett tillfälligt sparande som föreslogs både i den socialdemokratiska motionen (motion 1988/89:Fi59) och den centerpartistiska motionen.(motion 1988/89:Fi62). Initiativet till tvångssparande kom dock från centerpartiet.

Efter denna genomgång kan vi konstatera att socialdemokraterna vikt sig på i stort sett alla förslag. De förslag man inte backat på var i princip centerpartiet med på från början. De förslag som jag då främst tänker på är den så kallade Robin Hood-skatten samt höjningen av alkohol- och tobaksskatten. På pluskontot finns för socialdemokraterna dessutom den så kallade vinstskatten på företag, som man fick igenom med hjälp av vpk. Men roligare än så blev det aldrig för regeringen. Det är visserligen sant att en minoritetsregering alltid måste ha stöd från åtminstone ett parti och att det inte var märkligt med detta köpslående med centern. Det märkliga var istället att regeringen tvingats överge praktiskt taget hela innehållet i kompletteringspropositionen. En sådan reträtt kostar inte enbart en viss mängd auktoritet utan kan även nedsätta den fortsatta regeringsförmågan. Fram tonar bilden av en mycket påtaglig reträtt från de positioner som regeringen intog i kompletteringspropositionen. I praktiken återstod inte någonting av den tilltänkta åtstramningen.

I sak kan uppgörelsen kring åtstramningspaketet ses som ett stort nederlag för regeringen, som tvingats göra eftergifter på varje punkt. Men i gengäld ökade möjligheten att vidga den redan djupa sprickan inom borgerligheten ytterligare. Att det var centerns linje som segrat står utom allt tvivel. När socialdemokraterna kände att risken för ett eventuellt nyval var överhängande lade sig partiet platt till marken och accepterade i stort sett hela centerns paket. Att regeringsmakten var viktigare än att strama åt ekonomin hade därmed manifesterats. Det var med andra ord ett illustrativt exempel på att rationella politiska aktörer tvingas prioritera mellan mål som gäller helt olika spel som pågår samtidigt.

7.3 Tolkning av resultatet

Det finns två intressanta iakttagelser när det gäller uppgörelsen. Regeringens svaga parlamentariska situation hade nu demonstrerats. I varje fråga av vikt hade socialdemokraterna varit beroende av aktivt stöd från något annat parti. I fallet om åtstramningspaketet krävdes två rejäla omarbetningar och skrammel om nyval innan en uppgörelse kunde nås. Den andra iakttagelsen är att partierna på båda sidor av blockgränsen agerat friare än tidigare. Detta gällde inte bara centern utan i lika hög grad vpk. Socialdemokraterna satt ju i regering med hjälp av stöd från vpk. Att regeringen nu tvingats göra upp med centern visade att socialdemokraterna inte kunde räkna med något automatiskt stöd från vpk, inte ens i en situation som mycket väl kunde ha utvecklats till nyval. I den maktkamp som utspelats om åtstramningspaketet stod centern i huvudsak som segrare.

Höjningen av barnbidraget var i kompletteringspropositionen som bekant kopplat till att mjölksubventionerna avskaffades. När dimman lagt sig efter uppgörelsen mellan socialdemokraterna och centerpartiet hade höjningen blivit högre än utgångsbudet, dessutom var mjölksubventionerna kvar. Hur passar då en höjning av barnbidragen in i ett åtstramningspaket? Det är bara att konstatera att tanken om en rejäl åtstramning var glömd och begraven. Mottot verkade istället ha varit "rädda vad som räddas kan". Det handlade nu helt och hållet om att få ihop en majoritet i riksdagen så att regeringen kunde sitta kvar och ett riskabelt nyval undvikas. Att gå till nyval med frågor bakom sig som en föreslagen momshöjning och ett tvångssparande verkade inte lockande om partiet fortfarande strävade efter regeringsmakten.

Kjell-Olof Feldt konstaterade att det som var ett åtstramningspaket på cirka 20 miljarder förvandlades till något som betänkligt liknade en reformbudget, vars enda säkerställda åtstramningseffekt uppgick till cirka 1,5 miljarder. Ur stabiliseringspolitiskt syfte var uppgörelsen närmast en katastrof. Men enligt Feldt var en vanlig uppfattning den att det viktigaste var att regeringen satt kvar. En regeringskris med ett riskabelt nyval hade undvikits. Att detta var Ingvar Carlssons uppfattning bekräftades vid ett möte med riksdagsgruppen under hösten, då Feldt i ett inlägg avfärdade tvångssparandet som en ekonomiskt meningslös åtgärd. "Men den räddade oss från en regeringskris," hade Carlsson då blixtnabbt replikerat.⁶⁷ Att det inte handlade om åtstramning i första hand kan man utläsa av kommentarer från Ingvar Carlsson. "Vi borde ha stramat åt våren 1989 eller tagit regeringens stoppaket vintern 1990 - då hade vi nu varit i en annan och bättre situation, med färre arbetslösa."⁶⁸ Han konstaterade också att centern hade haft en väldigt stark förhandlingsposition. Ett oppositionsparti som centern blir redan dagen efter en uppgörelse attackerat av de övriga borgerliga partierna. De måste ha något konkret att redovisa, annars klarar de

⁶⁷Feldt, sid 406.

⁶⁸Färm, Göran, sid. 142.

inte sina väljare och uppgörelsen uteblir. Om regeringen haft en starkare ställning skulle regeringen själva ha genomfört en åtstramning 1989 med momshöjningen.⁶⁹

Det politiska spelet bedrivs som vi tidigare kunnat konstatera på flera olika arenor. På den interna arenan rönt socialdemokraternas åtstramningspaket ingen framgång. Förslaget om momshöjning hade fått LO och dess medlemmar att se rött. Detta kom också att senare avspeglats sig på väljararenan där socialdemokraterna rasade i opinionsundersökningar och förlorade sedan kommande val 1991. Partiet rasade från 43,2 procent, som de hade valet 1988, till 37,7 procent. På den parlamentariska arenan gäller det att utifrån den givna mandatfördelningen kunna maximera sitt inflytande över de beslut som riksdagen fattar. Socialdemokraterna hamnade som bekant i svårigheter när åtstramningspaketet med momshöjningen i spetsen presenterades. Inget parti i riksdagen var berett att stödja ett sådant förslag. I det uppkomna läget hade socialdemokraterna åkt på bakslag på samtliga arenor. Men i och med centerns utspel kunde socialdemokraterna manövrera fram en uppgörelse. Eftersom man nådde en uppgörelse som i riksdagen fick majoritet skulle detta kunna ses som en framgång. Ett antal uttalanden har också styrkt bilden av att socialdemokraterna övergav den ursprungliga idén om en kraftig åtstramning till förmån för att sitta kvar vid makten. Men ser man uppgörelsen i skenet av de propositioner som till en början presenterades för att strama åt ekonomin hade socialdemokraterna fått ge sig på praktiskt taget samtliga punkter. Ur detta perspektiv framstår socialdemokraterna som förlorare även på denna arena.

7.4 Arbetslivsfonden.

Motivet till att Arbetslivsfonden inrättades var att socialdemokraterna ville kyla ner ekonomin och behövde hitta ett förslag som fick stöd av något parti och på den interna arenan. Det var alltså inte arbetsmiljöpolitiska skäl som i första hand förklarar inrättandet av Arbetslivsfonden. Visserligen hade regeringen tillsatt en Arbetsmiljökommission för att se över arbetsmiljöerna och vad som kunde göras för att förbättra dem. Men beslutet grundade sig inte, som man skulle kunna tro, i första hand på en analys av behovet av åtgärder inom arbetsmiljöområdet. Argumenten att arbetsmiljön kunde förbättras med dessa medel kom mycket lämpligt men var som sagt inte huvudmotivet. Om själva åtstramningspaketet var frukten av strategiskt handlande kan inrättandet av Arbetslivsfonden ses som en biprodukt av detta.

När kompletteringspropositionen (prop. 1988/89:150) kom var regeringens ursprungliga förslag höjd arbetsgivaravgift. I propositionen sades inget om någon koppling mellan arbetsgivaravgifterna och användandet av dessa medel till att förbättra arbetsmiljöer m.m. Genom uppgörelsen med centern fick man nu istället en arbetsmiljöavgift, som redan i sitt namn har en koppling till arbetsmiljö. Regeringen hade en lösning, pengar skulle dras in för att strama åt ekonomin, nu fick man ett problem som passade lösningen och därmed ett bra motiv till skattehöjningen. Som vi

⁶⁹Färm, Göran, sid. 38.

tidigare konstaterade fungerade fonden delvis som en finansieringskälla för andra åtgärder efter regeringsskiftet än vad den var tänkt för. Det var framför allt moderaterna och folkpartiet, som hela tiden varit starka motståndare till både arbetsmiljöavgiften och fonden, som drev på denna utveckling. Samtidigt kan vi också konstatera att socialdemokraterna vid den första indragningen av medel från fonden inte var emot en sådan, om medlen användes enligt partiets egna förslag. Vid det andra tillfället hade socialdemokraterna ingått en krisuppgörelse med den borgerliga regeringen, där en indragning av medel från fonden ingick. Detta agerande från socialdemokraterna skulle kunna tyda på att Arbetslivsfonden inte var något som prioriterades särskilt högt. Om så vore fallet skulle protesterna från partiet vara starkare och man skulle då motsatt sig ett sådant indragande.

Av allt att döma var alltså inte Arbetslivsfonden i första hand resultatet av en analys av vilka åtgärder som behövdes inom arbetsmiljöområdet och hur detta skulle administreras. Arbetslivsfonden blev snarare en biprodukt av regeringens strategiska agerande när den försökte undvika den potentielle förlorarens öde. Annorlunda uttryckt var motivförklaringen till inrättandet av Arbetslivsfonden att regeringen ville åstadkomma en nedkylning av ekonomin och kanske framför allt, hitta lösningar så att den undvek ett svidande nederlag med återverkningar på väljararenan. Argumenten om förbättrad arbetsmiljö passade utmärkt för att uppnå dessa mål, men var inte det viktigaste skälet till beslutet.

Varför inrättades då en helt ny myndighet som dessutom skulle vara tidsbegränsad? Det naturliga hade annars varit att föra över dessa pengar på befintliga myndigheter. Tidsbegränsningen faller sig naturligt, eftersom arbetsmiljöavgiften skulle vara tillfällig. När pengarna var slut skulle även myndigheten vara det. Om tidsbegränsningen inte införts hade en ny myndighet bildats som efter ett antal år, när medlen som flutit in via den tillfälliga arbetsmiljöavgiften tagit slut, skulle kräva nya resurser från staten. Enligt Ulf Westerberg, tidigare chef för Arbetslivsfonden, var idén “att man skulle undvika att bygga upp en ny myndighet tillsammans med de gamla som då skulle utveckla någon ny myndighetskultur, utan det skulle vara en förnyelsestöt och vars erfarenheter skulle kunna tas omhand av de gamla organisationerna eller myndigheterna.”⁷⁰ Frågan om varför man inte lät någon befintlig myndighet disponera medlen är svårare att besvara. Men några motiv kan ändå skönjas. Ulf Westerberg uttryckte detta på följande sätt:

“En av idéerna med arbetslivsfonden var att den skulle vara en experimentverksamhet och att man skulle försöka integrera olika delar i arbetsmiljöarbetet, dvs arbetsmiljö, arbetsorganisation och rehabilitering. Man ansåg att det behövdes en ny organisation för att åstadkomma en förnyelsestöt på arbetsplatserna men också i systemen som normalt skötte dessa uppgifter. Om den här uppgiften lades på någon befintlig organisation så var risken väldigt stor att man snabbt skulle formas efter den uppgift

⁷⁰Intervju med Ulf Westerberg, 1995-12-06.

som huvudorganisationen hade. Dessutom underlättades tanken om att det verkligen var en temporär verksamhet som skulle avvecklas när pengarna var slut.⁷¹

7.5 Vad förklarar centerns agerande

Ett oppositionsparti har ingen taktisk anledning att hjälpa en regering i nöd. För att komma till undsättning skall det vara av ansvar för landet eller för att få något i utbyte. Centern ansåg att förslagen om momshöjning och att ta bort mjölksubventionerna direkt var riktade mot partiets politik, eftersom centern ville sänka matmomsen och slå vakt om mjölkstödet. Detta var anledningen till att riksdagsgruppen förordade att partiet skulle agera aktivt och lägga fram ett konstruktivt motförslag. Centern utarbetade därför ett förslag till ett tillfälligt obligatoriskt sparande som en tillfällig konjunkturpolitisk åtgärd. Olof Johansson menade att förslag om åtstramning i alla händelser funnits med i centerns ekonomiska motion. Något skäl att dra tillbaka sparförslaget när det tycktes stå klart att det inte blev någon momshöjning och att mjölksubventionerna blev kvar, fanns enligt Olof Johansson inte. "Ingenting är klart förrän riksdagen har fattat sitt beslut", kommenterade han det hela.⁷²

Grunden för centerpartiets agerande lades i den politiska och organisatoriska krisanalys som gjordes efter valet 1985 och fullföljdes under Karin Söders ledning på stämman året efter. Centerpartiet bestämde sig då för att inte längre bedriva politik via andra och därmed markera att blockpolitiken var borta. Enligt Olof Johansson var det nu denna linje som blommat ut under de senaste veckornas dramatik i riksdagen.⁷³ En annan bidragande orsak var valresultatet där det borgerliga blocket gjorde sitt sämsta val under hela efterkrigstiden. Det parti som klarade sig bäst var centern, som redan i valrörelsens inledning markerade en mycket klar distans till moderata och folkpartistiska idéer. Efter valet fortsatte centern att demonstrera sin fria ställning gentemot dessa parter. Socialdemokraterna fick trots en liten tillbakagång ett starkare stöd av väljarna än centern, moderaterna och folkpartiet tillsammans. Centerns friare och självständigare roll var en förutsättning för uppgörelsen med socialdemokraterna. Efter valet 1988 hade centern visat intresse för en annan fördelningspolitik än folkpartiet och moderaterna.⁷⁴

Att uppgörelsen med socialdemokraterna var ett tillfälligt agerande, orsakat av partiets ambition att stoppa momshöjningen och slopandet av mjölksubventionerna, verkar inte troligt. Detta står ganska klart eftersom dessa förslag i praktiken redan var stoppade innan uppgörelsen gjordes. En bidragande orsak skulle istället vara att centern och framför allt Olof Johansson länge sökt vägar att frigöra sig från det borgerliga blocket. Tillfället som nu hade yppat sig var ett ypperligt tillfälle att ta tillvara, eftersom partiet

⁷¹Intervju med Ulf Westerberg, 1995-12-06.

⁷²SvD 1989-18-05. Pressad Olof Johansson försvarar sig mot borgerlig kritik.

⁷³Gotlands Folkblad, 1989-06-02. För ett år sedan hade vi inte vågat göra upp.

⁷⁴Folket, 1989-05-29. Uppgörelsen i hamn.

här kunde uppvisa självständighet i skydd av ansvarstagande och resultatpolitik. En annan aspekt som säkert inte är alldeles ointressant i spekulationerna om orsak och verkan är den gamla resultatfilosofin i centerleden. Den praktiska politiken omedelbara resultat skulle i detta fall vara viktigare än ett mera långsiktigt ideologiskt och filosofiskt betingat handlande. Därtill är det fullt möjligt att centern gjorde bedömningen att denna typ av "begränsad" affär var bra för landets ekonomi och gynnade partiet i konkurrensen med de andra två borgerliga partierna.⁷⁵ Denna gång hade centern tagit chansen att med socialdemokraternas hjälp få stöd för en del av sina etablerade förslag, som höjd energiskatt och någon form av överhettningssavgift i expansiva regioner, och även lyckats hindra socialdemokraterna från att slopa mjölksubventionerna.

7.6 Feldts avbön

I ett flertal tidningsartiklar efter överenskommelsen med centern om åtstramningspaketet erkände Kjell-Olof Feldt att han tidigare missbedömt det ekonomiska läget. Innan valet hade det höjts röster om att strama åt ekonomin, bland annat från folkpartiet. Men meningarna var delade huruvida högkonjunkturen skulle fortsätta eller inte. Själv trodde Feldt att konjunkturen skulle vända nedåt under vintern och ansåg därför att det inte behövdes någon åtstramning. Men det visade sig att denna uppfattning var fel och att det sannolikt hade behövts åtstramningar redan i höstas. Denna så kallade avbön skulle kunna ses som ett sätt för finansministern att tina upp de kyliga förbindelserna med folkpartiet inför den planerade skattereformen.

Feldt gav alltså i detta avseende folkpartiet rätt, som i valrörelsen var det enda partiet som menade att ekonomin behövde kylas ner. Feldt påpekade också att det är svårt att göra prognoser om konjunkturen. Men det fanns en hake i detta resonemang. Redan på våren 1988 i kompletteringspropositionen menade finansministern och regeringen att ekonomin var överhettad och att en åtstramning måste komma. Men vid valupptakten i augusti, fann finansministern och den socialdemokratiska ledningen att det inte behövdes några åtstramningar. Istället kunde vallöften ställas ut. Därför kunde också en hård valkampanj drivas mot moderaterna och framför allt folkpartiet som menade att vissa nedskärningar var nödvändiga. I april 1989, i nästa kompletteringsproposition, var Feldt tillbaka i samma analys som året före.⁷⁶

Hade då inte socialdemokraterna talat med åtminstone något parti i förväg för att försäkra sig om stöd? På denna fråga svarade Kjell-Olof Feldt nej. Däremot gjordes ett par sonderingar hos vpk genom samtal med Lars Werner direkt efter att paketet presenterats, vilket hade gett regeringen anledning att tro att vpk skulle acceptera de viktigaste inslagen. Men när det kom upp till avgörande vägrade vpk-riksdagsgruppen att stödja regeringens förslag. När det gällde de borgerliga hade de uttryckligen

⁷⁵Norrköpings Tidningar 1989-05-25. Sommarnattens diskreta leenden.

⁷⁶Västerbottens-Kuriren 1989-06-23. Falsk Feldtångar.

undanbett sig försök att på förhand förhandla om innehållet i förslagen. Deras besked var, lägg era förslag först, så får vi se sen. Självtrodde Kjell-Olof Feldt att något eller några partier skulle anse att åtgärderna var förnuftiga och motiverade.⁷⁷ De borgerliga hade alltså undanbett sig förhandlingar om innehållet i förslagen. Däremot är det inte något som i och med detta hindrar en regering från att sondera vad oppositionspartierna absolut är motståndare till. Detta förfarande hade med stor sannolikhet gett regeringen vid handen att en momshöjning var ett otänkbart förslag.

⁷⁷Smålands Folkblad 1989-06-27. Vi borde stramat åt tidigare.

8. Sammanfattning och slutsatser

Författningen säger att riksdagen är det främsta beslutande organet i landet. Men debatten har ofta gällt att riksdagen endast har haft en legitimerande roll för beslut som redan fattats. Det har också hävdats att riksdagens position har varit beroende av de politiska majoritetsförhållanden i parlamentet. Om regeringen kunnat stödja sig på en stabil majoritet i riksdagen har det beslutande organet i praktiken förvandlats till ett legitimerande organ.⁷⁸ När regeringen är beroende av stöd från andra partier för att genomföra sina förslag finns en tendens att arbetet i riksdagen får större betydelse för det reella beslutsfattandet. Detta är också något som mycket tydligt visat sig i uppsatsen.

Det är alltid klart att en minoritetsregeringar måste acceptera revideringar av sina förslag. Men när det slutliga resultatet är så långt ifrån ursprungsförslaget att det kan vara svårt att känna igen grunderna i det ursprungliga förslaget, har regeringen visat en grundläggande brist att handskas med sina parlamentariska förutsättningar. Någon förankring av förslagen bland övriga riksdagspartier hade inte gjorts. Detta kan tyckas våghalsigt med tanke på att förslaget om en momshöjning 1982 nästan orsakade en regeringskris. Nu kom regeringen med ett förslag om en momshöjning och förslaget var återigen nära att orsaka en regeringskris. Partiet hade helt missbedömt oppositionspartiernas vilja och förmåga att vilja bistå med en impopulär åtstramning. Men Kjell-Olof Feldt medgav också att en åtstramning borde ha kommit tidigare, men att han missbedömt det ekonomiska läget. Uppgörelser under ett par hektiska veckor i slutet av en riksdagssession innebär en uppenbar risk för en kvalitetsförsämring av de beslut riksdagen fattar. Den stora frågan är om riksdagen är kapabel att under några hektiska veckor forma en sammanhängande logisk politik.

Uppgörelsen mellan den socialdemokratiska regeringen och centern måste utifrån vad som framkommit kallas för en stor framgång för centerpartiet. På några få veckor hade partiet fått igenom en hel del förslag som låg i linje med partiets politik. Att det skulle handla om en kompromiss med socialdemokraterna har denna uppsats också visat att det inte var frågan om. För socialdemokraternas del kan uppgörelsen närmast karaktäriseras som ett platt fall. På fråga efter fråga hade socialdemokraterna backat och i princip tagit centerns förslag. Att det inte längre var fråga om åtstramning vittnar uttalanden från både Kjell-Olof Feldt och Ingvar Carlsson om. Det primära syftet hade med tiden förskjutits till förmån för att sitta kvar vid regeringsmakten. Ser man däremot socialdemokraternas agerande utifrån strategin att till varje pris agera för att sitta kvar vid makten så hade man lyckats. På den parlamentariska arenan är resultatet alltså beroende av hur man tolkar regeringens agerande. Men ser man till innehållet i uppgörelsen så var den ett platt fall för socialdemokraterna. På både den interna arenan och väljararenan hade den socialdemokratiska regeringen lidit nederlag. På den interna arenan hade kritiken varit hård från framför allt LO och dess medlemmar. Detta visade

⁷⁸Larsson, Torbjörn, sid 146.

sig också på väljararenan där opinionssiffrorna rasade och socialdemokraterna även förlorade kommande val.

Regeringens strategi för att få igenom åtstramningspaketet var när det stod klart att momshöjningen inte skulle gå igenom, att avvakta. När centerpartiets invit kom blev strategin att dels ta bort momshöjningen från dagordningen för att därefter lägga till frågan om ett tillfälligt sparande. Under spelets gång skulle denna strategi komma att tillämpas flera gånger. Den slutliga strategin har, som vi kunna konstatera, varit att genom förhandlingar få igenom så mycket som möjligt av sitt paket.

Av allt att döma var Arbetslivsfonden i första hand inte resultatet av en analys av vilka åtgärder som behövdes inom arbetsmiljöområdet och hur detta skulle administreras. Arbetslivsfonden blev snarare en biprodukt av regeringens strategiska agerande när den försökte undvika den potentielle förlorarens öde. Annorlunda uttryckt var motivförklaringen till inrättandet av Arbetslivsfonden att regeringen ville åstadkomma en nedkylning av ekonomin och kanske framför allt, hitta lösningar så att den undvek ett svidande nederlag med återverkningar på väljararenan. Argumenten om förbättrad arbetsmiljö passade utmärkt för att uppnå dessa mål, men var inte det viktigaste skälet till beslutet.

I regeringens ursprungliga förslag om höjda arbetsgivaravgifter fanns inte någon koppling till att pengarna från denna avgift skulle användas till att inrätta en ny myndighet. I uppgörelsen med centern hade den föreslagna höjningen av arbetsgivaravgiften förvandlats till en arbetsmiljöavgift. Redan som namnet antyder finns en koppling till arbetsmiljö. I uppgörelsen skulle dessa medel användas till att skapa Arbetslivsfonden. Att man inte lade dessa pengar på någon befintlig myndighet inom arbetsmiljöarbetet berodde framförallt på att man ville skapa en förnyelsestöt inom området. Om pengarna istället lagts på någon befintlig myndighet ansågs risken stor att uppgifterna skulle formas efter myndighetens huvuduppgifter. Tidsbegränsningen skulle visa att myndigheten var tillfällig och att inga nya medel skulle tillföras. Det skulle till och med visa sig att staten istället tog medel från fonden för andra ändamål.

Litteratur- och källförteckning

- Elmbrant Björn 1993. *Så föll den svenska modellen*. (Stockholm: T. Fischer & Co)
- Feldt, Kjell-Olof 1991. *Alla dessa dagar...* (Stockholm: Norstedts Förlag AB)
- Färm, Göran 1991. *Carlsson. En samtalsbok med Ingvar Carlsson*. (Stockholm: Tidens Förlag)
- Hadenius, Axel 1981. *Spelet om skatten*. (Lund: Studentlitteratur AB)
- Larsson, Torbjörn 1993. *Det svenska statsskicket*. (Lund: Studentlitteratur)
- Lewin, Leif 1992. *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. (Stockholm: Norstedts)
- Lewin, Leif 1996. *Votera eller förhandla*. (Stockholm: Fritzes Förlag AB)

Riksdagstryck

- Betänkande 1988/89:FiU30
- Motion 1988/89:Fi59 - Motion 1988/89:Fi64
- Motion 1991/92:Fi41
- Proposition 1988/89:132
- Proposition 1988/89:150
- Proposition 1988/89:151
- Proposition 1989/90:62
- SOU 1990:49 Arbete och hälsa. Betänkande av Arbetsmiljökommissionen.

Tidningar och tidsskrifter

- Bengtsson, Bo. MBL och fonderna. Statsvetenskaplig Tidsskrift 1991.
- Dagens Nyheter 1989-05-11. Mp och vpk först ut med inviter till regeringen.
- Dagens Nyheter 1989-12-14. Arbetslivsfonden. Liten skala begränsar byråkratin.
- Dagens Nyheter 1989-05-19. Uppgörelser korsar varandra. Barnfamiljer vinnare.
- Dagens Nyheter 1989-05-31. Oppositionens reservation.
- Dagens Industri 1989-05-11. Facken ger OK.
- Expressen 1989-05-17. Nöjd men skamsen.
- Expressen 1989-05-23. Idag gör de upp om åtstramningen.
- Folket 1989-05-29. Uppgörelsen i hamn.
- Gotlands Folkblad 1989-05-18. För ett år sedan hade vi inte vågat göra upp.
- Göteborgsposten 1989-05-10. Istället för höjd moms: Tvångssparande
- Göteborgsposten 1989-05-11. Får Feldt igenom tvångssparandet?
- Göteborgs-Tidningen 1989-1989-05-24. Precis som på Tages tid.
- Helsingborgs Dagblad 1989-05-24. Åtstramning på 18 miljarder kronor.

Norrköpings Tidningar 1989-05-25. Sommarnattens diskreta leenden.
Smålands Folkblad 1989-04-08. Avgifter på arbetsmiljön?
Smålands Folkblad 1989-06-27. Vi borde stramat åt tidigare.
Svenska Dagbladet 1989-05-17. Kompromiss med centern nära.
Svenska Dagbladet 1989-05-18. Pressad Olof Johansson försvarar sig mot borgerlig kritik.
Svenska Dagbladet 1989-05-19. Snabba turer i riksdagens utskott.
Svenska Dagbladet 1989-05-20. Nya turer om barnbidrag, avgifter, skatter.
Svenska Dagbladet 1989-05-27. Nya byggskatten införd vid midnatt.
Svenska Dagbladet 1989-05-27. Allmän förvirring in i det sista.
Svenska Dagbladet 1989-05-30. Centern får s-stöd i hjärtefrågor.
Västerbottens-Kuriren 1989-06-23. Falsk Feldtånger.

Övrigt

Stig Malm Första maj-tal 1989 i Stockholm.
Intervju med Ulf Westerberg 1995-12-06

PISA-projektets rapporter

1. Ekman, Marie 1995. *Arbetslivsfonden - en modern förvaltningsform. En jämförelse mellan Stockholm och Uppsala län. (ALF)*
2. Vaverka, Joakim 1995. *Särintressenas inflytande över den lagstiftande processen. En jämförande studie av lobbying i den amerikanska kongressen och ett svenskt riksdagsutskott. (KFB)*
3. Lautmann, Johan 1996. *Arbetslivsfonden: En kaderförvaltning? En studie av organisations- och förvaltningsstyrningen av Arbetslivsfonden. (ALF)*
4. Nyqvist, Charlotta 1996. *Organisationernas inflytande efter avkorporatiseringen.*
5. Hansson, Rikard 1996. *Inlandsbanan. Från försvar till turism på 100 år. (KFB)*
6. Tidestav, Kristina 1996. *Har tjänstemännen för stor makt i målstyrda myndigheter? En studie av brukarnas upplevelser och åsikter om Arbetslivsfonden. (ALF)*
7. Berg, Per-Åke 1996. *Arbetslivsfonden. Resultatet av ett politiskt spel. (ALF)*
8. Bosarfve, Sven 1996. *Byråkratins växt. Fallet Arbetslivsfonden. (ALF)*
9. Johansson, Ursula 1996. *Kön och makt i statsförvaltningen. En jämförelse mellan Arbetslivsfonden i fyra län. (ALF)*
10. Duit, Andreas 1996. *Makten och profeterna. Om partier och opinionsundersökningar.*
11. Wockelberg, Helena 1996. *Verksledningsdebatten. En analys av partiernas och intresseorganisationers förvaltningspolitiska idéer.*
12. Vaverka, Joakim 1996. *Demokrati i förändring. En studie av lobbying mot kommunikations-, arbetsmarknads- och jordbrukssektorerna i Sverige. (KFB)*
13. Marcusson, Katja 1996. *Att uppvakta statsråd. (KFB)*
14. Oskarsson, Sven 1997. *Påverka och påverkas. 1994 års reformering av arbetslöshetsförsäkringen.*

15. Book, Cecilia 1997. *Kuppmakare och ideologiskt skifte? Om processen när socialdemokraterna upphävde valutaregleringen.*
16. Tidestav, Kristina 1997. *Förvaltningsstyrelser - En arena för makt- och intressekamp? En studie av vägverkets förvaltningsstyrelse. (KFB)*
17. Öberg, PerOla 1997. *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt. Korporatism och lobbying i statsförvaltningen. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen.*
18. Bergström, Jonas 1997. *Korporatismens död. Svenska Arbetsgivareföreningens avhopp från ämbetsverkens styrelser.*
19. Berg, Hans 1997. *Massmedia - folkföreträdare på frammarsch?*
20. Arnberg, Erik 1997. *Avkorporatiseringen, arbetsmarknadsmyndigheterna och arbetsgivarna. En studie av avkorporatiseringens effekter på Malmöhus länsarbetsnämnd 1993-95.*
21. Fogelberg, Petra 1997. *Trafikinformation som informationstrafik. (KFB)*
22. Berg, Per-Åke 1997. *Arbetslivsfondens organisation. Noggrant övervägande eller slump? (ALF)*
23. Hylander, Johannes 1997. *Påverkansförsök mot förvaltningen. En studie av Vägverkets arbetsplaner. (KFB)*
24. Karlsson, Karin 1997. *Olaglig kamp för djurens befrielse. Hur veganer försvarar användandet av olagliga metoder.*
25. Bjerstedt, Staffan 1997. *Särintressen i statliga verksstyrelser.*

