



## **Påverka och påverkas**

### **1994 års reformering av arbetslöshetsförsäkringen**

Sven Oskarsson

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**

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>1</b>
1.1	Syfte	1
1.2	Avgränsning och metod	2
1.3	Disposition	3
<b>2</b>	<b>Att påverkas - arbetslöshetsförsäkringens betydelse för arbetsmarknadens parter</b>	<b>4</b>
2.1	Arbetslöshetsförsäkringen och den fackliga organisationsgraden	5
2.2	Arbetslöshetsförsäkringen och lönebildningen	7
2.3	Arbetslöshetsförsäkringens utveckling i Sverige	9
2.3.1	Samtidens försäkring	11
2.3.2	Utredningen	11
2.3.3	Propositionerna	12
2.3.4	Socialdemokraternas återställare	13
2.4	Debatten kring reformförslagen	13
2.4.1	LO och TCO	14
2.4.1.1	Utredningen - borde förpassas till papperskorgen	14
2.4.1.2	Propositionerna - ett ohederligt förslag	15
2.4.1.3	En indirekt argumentering	16
2.4.1.4	Den egna synen på en bra försäkring	17
2.4.2	SAF	17
2.4.2.1	Utredningen och propositionerna - ömsom vin men mest vatten	17
2.4.2.2	De indirekta argumenten	18
2.4.2.3	Den egna synen på en bra försäkring	19
2.5	Sammanfattande diskussion	19
2.5.1	Förtydligande av och invändningar mot Rothsteins tes	20
2.5.2	Begreppsschemats användbarhet	25

<b>3</b>	<b>Att påverka - LOs, TCOs och SAFs försök att påverka reformeringen av försäkringen</b>	<b>26</b>
3.1	Den svenska modellens uppgång och fall	26
3.2	Organisationernas påverkansmöjligheter	28
3.3	Ett begreppsschema	30
3.4	Empirisk undersökning - frågeställningar och metoder	32
3.4.1	Skrivelseundersökning	33
3.4.1.1	Slutsatser och metoddiskussion	38
3.4.2	Intervjuundersökning	38
3.4.2.1	SAF - påverkan på lång sikt	39
3.4.2.2	LO och TCO - samverkan och inre mobilisering	41
3.4.2.3	Skillnader i LOs och TCOs agerande	43
<b>4</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>45</b>
<b>5</b>	<b>Appendix</b>	<b>47</b>
5.1	Samtidens försäkring	47
5.2	Utredningen	48
5.3	Propositionerna	49
<b>6</b>	<b>Referenser</b>	<b>50</b>

# 1 INLEDNING

Senare års forskning har visat att det svenska styrelseskicket inte längre kan beskrivas som en blandning av parlamentarism och mer eller mindre reglerad korporatism.<sup>1</sup> Relationerna mellan stat och organisationer har förändrats vilket inneburit nya förutsättningar för de senares möjligheter till samhällspåverkan. Vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala pågår just nu ett projekt - Politiska Institutioner och Strategiskt Agerande (PISA) - som syftar till att öka förståelsen för det man kallar för det levande statsskicket.<sup>2</sup> Jag ska i den här uppsatsen försöka ge ett bidrag till beskrivningen av det post-korporativa samhället. Det område jag valt att undersöka är en för den svenska modellen viktig och representativ hörnsten, nämligen arbetsmarknadspolitik och mer precist arbetslöshetsförsäkringen.

## 1.1 Syfte

Som en av sina sista stora åtgärder fick de borgerliga fyrpartiregeringen sommaren 1994 igenom en reformering av arbetslöshetsförsäkringen. Denna blev nu obligatorisk i likhet med övriga socialförsäkringar. Under hösten samma år rev den nyttillträdde socialdemokratiska regeringen upp beslutet och återinförde det tidigare systemet.

Syftet med den här uppsatsen är egentligen tvådelat. I den första delen kommer jag att redogöra för varför försäkringen är så viktig för arbetsmarknadens parter. Min ursprungliga tanke var att denna del av uppsatsen skulle bli ganska kort. Med tiden har jag dock kommit fram till att jag har en del att säga om såväl hur debatten kring försäkringen tidigare beskrivits som de teorier om försäkringens betydelse för arbetsmarknadens parter som finns. Beskrivningen av debatten och diskussionen kring särskilt Bo Rothsteins tes om arbetslöshetsförsäkringen och den fackliga organisationsgraden har därför lyfts fram som delar av det övergripande syftet.

I uppsatsens andra del kommer jag att beskriva hur arbetsmarknadens parter försökte påverka reformeringens beslutsprocess med hjälp av mer informella och indirekta medel som lobbying och opinionsbildning. Viktiga frågor är här för det första om man försökte att påverka i frågan och i så fall varför? När i processen och på vilka sätt agerade man? Fanns det några strategier bakom försöken? I samband med detta kommer jag att diskutera möjligheten att mäta fenomenen i fråga. Jag har också för avsikt att ge ett grovt svar på frågan om lobbying och opinionsbildning är företeelser vars

---

<sup>1</sup> Se SOU 1990:44, Hermansson, Jörgen, *Politik som Intressekamp*, (Sthlm, 1993), Lewin, Leif, *Samhället och de Organiserade Intressena*, (Sthlm, 1992)

<sup>2</sup> Se Hermansson, Jörgen, m.fl., "Politiska Institutioner och Strategiskt Agerande (PISA): Projektansökan till riksbankens jubileumsfond", stencil, (Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, 1995)

betydelse har ökat över tid genom att göra en jämförelse med organisationernas agerande i samband med en tidigare reform av försäkringen.

Det är dock viktigt att komma ihåg att uppsatsens bägge delar - såväl hur arbetsmarknadens parter påverkas av som hur de försökt att påverka försäkringen - hör ihop.

## **1.2 Metod och avgränsning**

För att fånga in organisationernas lobby- och opinionsbildningsverksamhet har jag använt mig av två metoder. För det första har jag utgått från en metod som Joakim Vaverka utvecklar i två uppsatser. Denna går i sin ursprungsform ut på att genom diarierna över inkomna skrivelser mäta lobbyaktiviteten mot utredningar, utskott och departement. Jag kommer delvis att omarbета denna metod så att den bättre passar mina syften. För det andra har jag genomfört intervjuer med de för frågan ansvariga inom respektive organisation. Jag kommer att föra en mer utförlig diskussion kring metoderna och deras användbarhet i samband med att undersökningens resultat redovisas.

De organisationer som här tas upp till behandling är LO, TCO och SAF. Det hade varit naturligt att även inkludera SACO. Av olika skäl har jag dock inte gjort detta. För det första på grund av utrymmes- och tidsskäl. För det andra ger inte organisationen ut någon tidning som är jämförbar med de veckovis utkommande LO-, TCO- och SAF-tidningen. Det finns visserligen en SACO-tidning men denna utkommer en gång i månaden och är inte, som de tre övriga, att betrakta som en nyhetstidning. Den viktigaste orsaken till att SACO inte tagits upp till behandling är dock att den person inom organisationen som under den undersökta perioden var ansvarig för arbetsmarknadspolitiska frågor gick bort för något år sedan. Då det inom respektive organisation var en person som hade det fulla ansvaret för agerandet i frågan så har det inte funnits någon lämplig representant för SACO att intervjua.

Under den borgerliga regeringsperioden skedde förutom den större reformeringen av försäkringen också ett antal delreformer - avgiften fördubblades, ersättningsnivån sänktes till 80% och fem karensdagar infördes. Debatten kring och parternas agerande i samband med dessa förändringar kommer inte att redovisas i uppsatsen som istället koncentreras till spelet kring den större reformeringen.

### **1.3 Disposition**

Innan själva uppsatsen börjar ska jag nämna något om dess uppläggning. Den första delen inleds med att med hjälp av ett begreppsschema precisera vad som menas med en arbetslöshetsförsäkring. Därefter följer i tur och ordning en redogörelse för några olika teorier kring försäkringens betydelse för arbetsmarknadens parter, en beskrivning av samtidens försäkring och de olika reformförslagen, en genomgång av debatten kring frågan och en sammanfattande diskussion. Uppsatsens andra del inleds med en kort sammanfattning av forskningen kring den svenska modellens nedmontering. Sedan kommer ett nytt begreppsschema över organisationernas möjligheter till samhällspåverkan att utvecklas. Med detta som stöd ska resultaten från skrivelse- och intervjuundersökningen redovisas. Den mer detaljerade genomgången av samtidens försäkring och de olika reformförslagen har, för att göra den löpande texten mindre tung, lyfts ut till ett appendix.

## 2 ATT PÅVERKAS - ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGENS BETYDELSE FÖR ARBETSMARKNADENS PARTER

För att kunna föra en diskussion kring arbetslöshetsförsäkringen krävs några grundläggande distinktioner. För det första kan försäkringen grovt delas in i något som kan kallas dess form och dess innehåll. Med innehåll menar jag det regelverk som i slutändan avgör hur förmånlig försäkringen blir för de enskilda försäkringstagarna. Här ingår exempelvis de kvalifikationsvillkor som ska uppfyllas för att få erhålla försäkringen, ersättningsnivåer, periodlängder, regler om avstängning, särskilda regler för egna företagare o.s.v. I fortsättningen kommer jag att rikta intresset mot tre huvudfrågor vad gäller innehållet i försäkringen: villkor för ersättning (där indirekt antalet möjliga ersättningsperioder avgörs), ersättningsnivåer och periodlängder.

När det gäller arbetslöshetsförsäkringens form kan man med fördel använda den uppdelning mellan offentlig och privat organisering som är gängse i den förvaltningspolitiska litteraturen.<sup>3</sup> Här gör man skillnad mellan tre dimensioner av offentligt-privat. Dessa kan uttryckas i tre frågor: *Vem arrangerar?* *Vem producerar?* och *Vem finansierar?* Vem som arrangerar avser i det här fallet om arbetslöshetsförsäkringen är obligatorisk eller frivillig.<sup>4</sup> Svaret på den andra frågan gäller den praktiska administrationen av försäkringen. Finansieringen kan ske privat (genom egenavgifter) eller offentligt (skatter och/eller arbetsgivaravgifter). Med dessa tre aspekter kan man alltså få åtta olika former av offentlig/privat organisering - från att alla tre frågorna besvaras med offentligt, över sex blandformer till en rent privat organisering.

Ett ytterligare förtydligande bidrar Jörgen Hermansson med när han delar upp arbetslöshetsförsäkringen i tre huvudaspekter. En välfärdaspekt som avgörs av försäkringens innehåll, en kostnadsaspekt - vem finansierar - och en ansvarsaspekt - vem arrangerar och producerar.<sup>5</sup>

Dessa distinktioner kan sammanfattas i en figur:

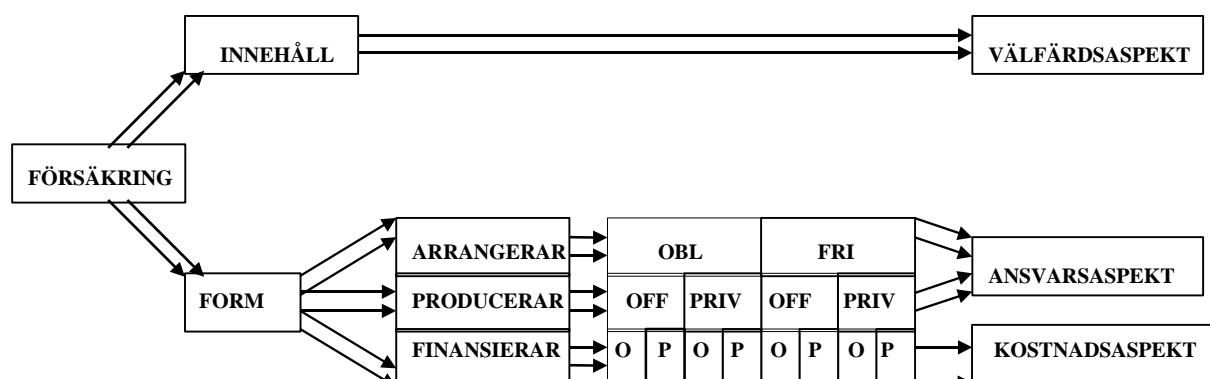
---

<sup>3</sup> Lundquist, Lennart, *Förvaltning, Stat och Samhälle*, (Lund, 1992), s. 109 ff.

<sup>4</sup> I debatten kring arbetslöshetsförsäkringens form råder en viss begreppsförvirring i detta avseende. Man talar om en allmän, obligatorisk, generell, offentlig eller förstatligad försäkring kontra en frivillig eller privat. I fortsättningen kommer jag att använda obligatorisk/frivillig när det gäller den första aspekten - *Vem arrangerar?* - och offentlig/privat för de två övriga. Detta för att det är det vanligaste sättet att beskriva försäkringen i debatt, utredning och propositioner.

<sup>5</sup> Hermansson, s.331 f.





Figur 1: Arbetslöshetsförsäkringen

Nästa uppgift blir att ta reda på vad som gör arbetslöshetsförsäkringen så central för arbetsmarknadens parter. Jag kommer här att redogöra för två teorier om vilka olika effekter en arbetslöshetsförsäkring kan få. Det ska direkt sägas att det finns betydligt fler tankar och teorier kring följderna av skilda försäkringssystem. Fördelen med de två utvalda är dock att de tillsammans täcker in samtliga tre aspekter av arbetslöshetsförsäkringen - ansvars-, kostnads- och välfärdsaspekten.

## 2.1 Arbetslöshetsförsäkringen och den fackliga organisationsgraden

Bo Rothstein diskuterar i *Den korporativa staten* sambandet mellan politiska institutioner och arbetarklassens politiska styrka, vilken han likställer med graden av facklig organisering.<sup>6</sup> Det finns dock två problem kring detta samband mellan offentlig politik och klassformering som förblivit olösta. För det första behövs det någon teori som pekar ut varför vissa politiska institutioner och offentliga program är mer betydelsefulla än andra för den fackliga organisationsgraden. För det andra så måste man visa vad det är i dessa program som påverkar en lönearbetare att agera kollektivt.

När det gäller det första problemet menar Rothstein att arbetsmarknadspolitik i vid bemärkelse ska sättas i centrum. Detta utifrån ett marxistiskt perspektiv där den politiska makten bestäms av makten i produktionsförhållandena, vilka i sin tur kan påverkas av statens interventioner i arbetsmarknaden.

För att nå en lösning på det andra problemet utgår Rothstein ifrån Mancur Olsons tes om det kollektiva agerandets svårigheter. Enligt Olson

<sup>6</sup> Nedanstående resonemang är hämtat ur Rothstein, Bo, *Den korporativa staten: intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*, (Sthlm, 1992), kap. 16

borde en rationell lönearbetare inte gå med i och betala avgifter till facket eftersom detta erbjuder s.k. kollektiva nyttigheter som arbetaren åtnjuter vare sig han är medlem eller inte. Det normala vore istället att agera fripassagerare. Facket kan komma förbi detta "free-rider"-problem genom att till medlemskapet koppla selektiva förmåner - fördelar som tillkommer individen som en följd av medlemskapet i den fackliga organisationen.

Rothstein kritiserar dock Olson för att han förbigått att arbetskraft är en unik vara i det att den inte kan skiljas från sin ursprungliga, individuella ägare. Arbetskraft kan inte i tider av lägre efterfrågan lagras som vilken vara som helst. En konsekvens av detta är att facket, om det vill upprätta ett monopol över utbudet av arbetskraft måste ta hänsyn även till de för tillfället arbetslösa. Gör man inte det så finns det risk för underbudskonkurrens - d.v.s. att arbetslösa erbjuder sin arbetskraft till löner under de avtalade. Detta är ett av de största hoten en facklig organisation har att möta.

Med detta resonemang menar Rothstein att de viktigaste politiska institutioner som kan förklara den fackliga organisationsgraden är de som påverkar fackets kontroll över utbudet av arbetskraft. Det mest direkta sättet att uppnå detta är genom en arbetslöshetsförsäkring, där staten ekonomiskt understöder den del av arbetskraften som ej är efterfrågad.

Det är dock inte vilken arbetslöshetsförsäkring som helst, som kan fungera som en selektiv förmån och därmed ett värvningsargument för de fackliga organisationerna. Rothstein gör skillnad mellan två huvudtyper av försäkringar: 1) "obligatoriska och generella system, administrerade av offentliga myndigheter" och 2) "frivilliga [...] system, administrerade på korporativ väg av de fackliga organisationerna eller av dessa kontrollerade fonder."<sup>7</sup> Det sistnämnda går under beteckningen Gentsystem.<sup>8</sup> För att återkoppla till diskussionen kring begreppet arbetslöshetsförsäkring är det här alltså frågan om vem som arrangerar och producerar - ansvarsaspekten. Rothstein lämnar försäkringens kostnads- och välfärdsaspekt åt sidan och koncentrerar sig på dess administration och huruvida den är obligatorisk eller ej.

Att den administrativa makten i en arbetslöshetsförsäkring är så viktig beror på att den arbetslöse inte är arbetslös i största allmänhet utan kan inte hitta jobb på en speciell plats, inom ett särskilt yrke, vid en viss tidpunkt och till en skälig lönenivå. Den som administrerar försäkringen har till uppgift att, inom vissa gränser, från fall till fall bestämma vad som är det *lämpliga arbetet* - det arbete en arbetslös måste acceptera för att inte berövas understödet. I Gentsystemet innehas denna makt av de fackliga organisationerna, eller av kassor som sköts av dessa, medan ett helstatligt obligatoriskt system administreras av offentliga tjänstemän.

---

<sup>7</sup> Ibid. s. 310

<sup>8</sup> Uppkallat efter Gent i Belgien där systemet för första gången togs i bruk 1901.

Med denna teoretiska grund kan Rothstein jämföra sambandet mellan facklig organisationsgrad och typ av arbetslöshetsförsäkring i 18 olika västländer. Resultatet är slående. De fem länder med högst facklig organisationsgrad har samma slag av arbetslöshetsförsäkring - Gentsystemet. Slutsatsen är sålunda att ett lands arbetslöshetsförsäkring har stor betydelse för arbetarrörelsens styrka.<sup>9</sup> Anledningen till detta är att Gentsystemet ger de fackliga organisationerna möjlighet att "a) erbjuda försäkringen som en selektiv förmån till det fackliga medlemskapet, alternativt göra det svårt för ickemedlemmar att erhålla försäkringen, b) etablera en facklig kontroll över vad som i varje enskilt fall skall räknas som ett 'lämpligt arbete' och c) fackföreningarna kan, genom sin kontroll över försäkringen utöka sin kontroll över utbudet av arbetskraft."<sup>10</sup>

## 2.2 Arbetslöshetsförsäkringen och lönebildningen

Rothsteins tes om arbetslöshetsförsäkringen rör sig alltså kring ansvarsproblematiken. När det gäller kostnads- och välfärdsaspekten finns det teorier som kopplar dessa till lönebildningen vilket givetvis, om det stämmer, har betydelse för arbetsmarknadens parter.<sup>11</sup>

Sambandet mellan arbetslöshetsförsäkringens innehåll - dess välfärdsaspekt - och lönebildningen är enklast att förklara. Man kan anta att en fackförening formulerar sina lönekrav så att så stor välfärd som möjligt ska tillkomma medlemmarna. Om arbetslöshetsförsäkringen är mycket förmånlig vad gäller villkor, ersättningsnivåer, periodlängder o.s.v. innebär detta att den relativa kostnaden att bli arbetslös är låg. Detta skulle minska incitamenten att undvika arbetslöshet genom återhållsamma lönekrav. Med detta menas inte att de fackliga organisationernas mål alltid är att driva upp lönerna så mycket som möjligt utan hänsyn till effekterna på arbetslösheten. Det är istället fråga om ett bytesförhållande (trade-off) mellan två för facket grundläggande välfärdsfrågor - lönenivån och sysselsättningsgraden. Med ett förmånligt innehåll i arbetslöshetsförsäkringen skapas ett större handlingsutrymme för de fackliga organisationerna i lönebildningsprocessen.

Kopplingen mellan finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen och lönebildningen ser olika ut beroende på om man har centrala eller decentraliserade löneförhandlingar. Jag ska här endast ta upp det senare fallet eftersom det på den svenska arbetsmarknaden i huvudsak förekommer

---

<sup>9</sup> Rothstein kommer fram till att arbetslöshetsförsäkringen kan betyda så mycket som 20% mer eller mindre i facklig organisationsgrad. Jag återkommer senare till en diskussion kring dessa empiriska belägg.

<sup>10</sup> Rothstein s. 314

<sup>11</sup> För nedanstående resonemang se Björklund, Anders och Holmlund, Bertil, "Arbetslöshetsersättningens finansiering" i *Ekonomisk Debatt* 8/87 och Holmlund, Bertil, "Arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshet" i *Ekonomisk Debatt* 5/96.

löneförhandligar på branschnivå. Tanken är att om löntagarna på marginalen får bära kostnaden av en högre arbetslöshet inom den egna sektorn så kommer lönekraven att minska. Om höga lönekrav i en bransch leder till ökad arbetslöshet samtidigt som egenavgifterna till arbetslöshetsförsäkringen förblir desamma finns det av *denna* anledning (storleken på egenavgiften) inga incitament att hålla nere löneanspråken. Skulle däremot egenavgifterna vara differentierade så att högre arbetslöshet i en bransch leder till högre egenavgifter där så kommer lönekraven att dämpas för att på så sätt hålla nere arbetslösheten och därigenom sänka de individuella kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen. Det viktiga här är inte hur stor del av finansieringen som är privat i sig. Även en måttlig grad av egenfinansiering kan tänkas få effekt om den är differentierad. Effekten växer dock med storleken på egenavgiften och graden av differentiering. Ovanstående resonemang är givetvis även tillämpligt på arbetsgivaravgifterna till arbetslöshetsförsäkringen. Differentierade avgifter leder ur arbetsgivarnas synvinkel till ytterligare anledning att få till stånd en dämpad lönebildning.

Med denna genomgång har jag velat visa några olika sidor av arbetslöshetsförsäkringen som gör den central för arbetsmarknadens parter. Det ska direkt sägas att jag inte på några sätt gör anspråk på att fullständigt ha utrönat parternas intressen i arbetslöshetsförsäkringen. I debatten kring frågan förekommer mestadels argument om försäkringens betydelse för de arbetslösas välfärd och dess effektivitet som arbetsmarknadspolitiskt instrument. Det blir dock svårt att med någon teoretisk underbyggnad hävda att endera parten skulle förespråka en mer rättvis eller effektiv arbetslöshetsförsäkring än den andra. Det jag istället försökt att peka på är några sidor av försäkringen där arbetsmarknadens parter kan tänkas ha olika ståndpunkter. För att se det ur löntagarorganisationernas perspektiv så ska de i "idealfallet" förespråka en arbetslöshetsförsäkring av Genttyp för att befrämja den fackliga organisationsgraden. Finansieringen ska ske med så små och odifferentierade egenavgifter som möjligt och ersättningsnivåer, villkor för att få försäkringen och periodlängder ska vara förmånliga. Detta för att stärka löntagarorganisationernas position i löneförhandlingarna och på så sätt uppnå högsta möjliga välfärd för medlemmarna. Att en sådan försäkring också tenderar att vara förmånlig för de arbetslösa innebär bara att för de fackliga organisationerna sammanfaller här ideologi och strategi, för att låna Leif Lewins ord. När det gäller arbetsgivarna borde det omvända förhållandet gälla - arbetslöshetsförsäkringen ska utformas så att villkoren på arbetsmarknaden utjämnas och lönekraven dämpas så att produktionskostnaderna sjunker. Om detta stämmer återstår att se.

### 2.3 Arbetslöshetsförsäkringens utveckling i Sverige

I Sverige infördes en statligt understödd arbetslöshetsförsäkring 1934.<sup>12</sup> Arbetarrörelsen hade sedan början av århundradet försökt, men inte lyckats genomföra en reform. Nu ingick istället försäkringen i det program som förde fram socialdemokraterna till ett nästan halvsekel långt maktinnehav. Redan då var man medveten om försäkringens betydelse för arbetarrörelsens styrka. Socialdemokraternas stora vinst i och med reformen var att man lyckades införa ett Gentsystem. Än idag är arbetslöshetsförsäkringen i sina huvuddrag utformad på samma sätt. Givetvis har försäkringen blivit betydligt förmånligare för den enskilde individen men frivilligheten och den fackliga administrationen kvarstår.

Den politiska striden kring arbetslöshetsförsäkringen har sedan den infördes rört sig kring de tre huvudaspekterna och då främst ansvarsproblematiken. Speciellt sedan 60-talets början har frågan om obligatorium eller frivillighet och hur administrationen ska skötas varit föremål för flera offentliga utredningar.<sup>13</sup> Stridslinjen har hela tiden legat fast. På ena sidan har socialdemokraterna och de fackliga organisationerna befunnit sig och förordat en frivillig försäkring med facklig administration. Motståndarna - de borgerliga partierna med stöd från arbetsgivarna - har istället förfäktat någon form av obligatorisk försäkring och brutet fackligt monopol över administrationen.<sup>14</sup>

Innan jag redovisar debatten kring försäkringen under den borgerliga regeringsperioden ska de olika reformförslagen kort sammanfattas. För en mer detaljerad redogörelse av samtidens försäkring, utredningsbetänkandet och propositionerna hänvisas till appendixet.

---

<sup>12</sup> För en genomgång av arbetslöshetsförsäkringens utveckling från dess inrättande till dagens system se Hermansson s. 328-354, Rothstein s. 319-328 och Erici, Bernt och Roth, Nils, *Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige 1935-1980* (Sthlm, 1981), passim

<sup>13</sup> 1974 röstade man i riksdagen igenom ett principbeslut om införande av en obligatorisk försäkring men någon reform kom aldrig till stånd p.g.a. försämrade statsfinanser under senare delen av 70-talet. I dagarna, november 1996, har ytterligare ett betänkande med förslag till reformering av arbetslöshetsförsäkringen kommit (SOU 1996:150). I denna uppsats kommer detta dock inte att tas upp.

<sup>14</sup> För en genomgång av debatten kring arbetslöshetsförsäkringen fram till slutet av 80-talet se Lindkvist, Ann, "Fackföreningsrörelsen och arbetslöshetsförsäkringen 1960-1988", stencil, (Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, 1989).

**Tabell 1: Samtidens försäkring och reformförslagen**

	<u>Försäkringen 91</u>	<u>KAS 91</u>	<u>Utredningen</u>	<u>Propositionerna</u>
<u>Obligatorium</u>	Nej - måste vara medlem i a-kassa	Ja	Ja	Ja
<u>Administration</u>	Fackligt eller företagsanknutna a-kassor endast ett alternativ för resp. yrke	Fyra statl. KAS-kontor	Olika försäkringsgivare, valfrihet för parterna el. individ att välja kassa	Samma som 1991 års system
<u>Finansiering</u>				
<b>Arbetsgivavg.</b>	2,12%	Ingår i 2,12%	4,2% + 0,3-1,8% beroende på arbetslöshetsnivån i branschen	2,12%
<b>Egenavg.</b>	Medlemsavg: fast i kr oavsett inkomst - ca. 0,3-0,4% av normalinkomst	Ingen	Grundförsäkring: 0,6% obl. avgift, tilläggförsäkring varierar mellan 0,3-1,8% beroende på arbetslöshetsnivån i branschen	Obl. individavg: 94 - 1% av lönen, 95 - 2% av lönen, medlemsavg i försäkringsdelen för att täcka adm. kostn, ej i KAS-delen
<u>Ersättningsnivå</u>	Enhetlig 90%	Grundbelopp	Högst 80%	Enhetlig 80%
<u>Karens</u>	Nej	Nej	5 dagar	5 dagar
<u>Periodlängd i arbetsdagar</u>	300	150	200	300
<u>Antal perioder</u>	Obegränsat	Obegränsat	3	2
<u>Arbetsvillkor</u>				
<b>Allmänt</b> (för första perioden)	Arbete 225 tim. under 4 mån., minst 3 tim./dag, inom 12 mån. ramtid	Arbete 375 tim. under 5 mån., inom 12 mån. ram., alt. avslutad utb. minst 1 år + 3 mån. karens	Arbete 600 tim. under 8 mån inom 12 mån. ram., alt. avslutad utb. minst 1 år + 3 mån. karens	Arbete 375 tim. under 5 mån inom 12 mån. ram, alt. 650 tim under 10 mån. inom 12 mån. ramtid
<b>Särskilt</b> (för påföljande perioder)	Samma som det allmänna plus att åtgärd räknas som arbete	Samma som det allmänna plus att åtgärd räknas som arbete	Arbete el. åtgärd 240 tim under 4 mån inom 12 mån. ram	Samma som det allmänna plus åtgärd räknas som arbete

### 2.3.1 Samtidens försäkring

Inför det borgerliga regeringstillträdet 1991 såg alltså arbetslöshetsförsäkringen i sina huvuddrag ut som den gjort sedan den inrättades. Den senaste stora reformen av ersättningen till de arbetslösa var införandet av det kontanta arbetsmarknadsstödet - KAS - 1974.<sup>15</sup>

Ersättningsskyddet mot arbetslöshet 1991 innehöll, liksom idag, två delar. För det första den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen. Den andra delen av kontantunderstödet till arbetslösa var KAS. Detta var ett obligatoriskt system som inte var inkomstrelaterat och utgavs till den som inte var arbetslöshetsförsäkrad eller ännu inte uppfyllde medlemsvillkoret.

Man kan konstatera att arbetslöshetsförsäkringen 1991 var ett typexempel på ett Gentsystem. Dessutom var försäkringens välfärdsaspekt tämligen förmånlig för de arbetslösa. De mycket måttliga egenavgifter som fanns var heller inte differentierade. Att KAS-systemet var uppbyggt enligt en helt annan modell spelar här mindre roll. KAS konkurrerade inte med försäkringen eftersom den tidigare inte var inkomstrelaterad och alltså inte på samma sätt kunde räknas som en försäkring mot inkomstbortfall.<sup>16</sup>

### 2.3.2 Utredningen

Att den borgerliga fyrpartiregeringen hade för avsikt att reformera arbetslöshetsförsäkringen stod klart redan före valet.<sup>17</sup> I februari 1992 tillsatte arbetsmarknadsminister Börje Hörnlund en utredning "med uppgift att lämna förslag till utformning och finansiering av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring."<sup>18</sup> Bakgrunden till utredningen var enligt direktiven två. För det första ansåg man att en alltför stor del av de arbetslösa nu stod utan kontantersättning, varför försäkringen skulle göras obligatorisk. För det andra ville man skapa en finansiering som skulle vara differentierad efter arbetslöshetens omfattning inom olika branscher. Detta för att det hos parterna skulle "skapas motiv för att sluta avtal som inte urholkar konkurrenskraften och driver upp arbetslösheten."<sup>19</sup> Utredningen skulle också överväga olika lösningar vad gällde administrationen. Dessutom skulle förslag om försäkringens innehåll ges och möjligheten prövas "att komplettera ett allmänt

---

<sup>15</sup> Erici och Roth, s.81

<sup>16</sup> Jag återkommer senare till en diskussion kring vad i försäkringen som kan tänkas vara viktigt för att den ska fungera som en selektiv förmån.

<sup>17</sup> LO-tidningen 91/20/2 och TCO-tidningen 91/4/5. När jag i fortsättningen hänvisar till de tre organisationernas tidningar sker det i form av: tidningsnamn år/nummer/sida.

<sup>18</sup> SOU 1993:52, s.1

<sup>19</sup> Ibid., s. 2-3

grundskydd med ett frivilligt påbyggnadssystem."<sup>20</sup> Ur direktiven kan man alltså utläsa att det var fråga om en grundlig reformering av arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen fick till uppgift att arbeta skyndsamt och lämna sitt betänkande inom ett år. Trots den korta tidsrymden ändrades utredningsarbetets förutsättningar ett flertal gånger. P.g.a. den kraftigt stigande arbetslösheten urholkades systemets finansiering fullständigt. Bara knappt en fjärdedel av arbetsmarknadsfondens utgifter kunde täckas med dåvarande arbetsgivar- och medlemsavgifter. Därför fick utredningen ett tilläggsdirektiv av regeringen att ge förslag till hur en balanserad finansiering av en framtida försäkring och underskottet i arbetsmarknadsfonden skulle utformas. Utöver detta begränsades utredningen av krisuppgörelserna mellan regeringen och socialdemokraterna hösten 1992. Dessa innebar bl.a. att socialdemokraterna fick igenom att en ny försäkring inte skulle förstatligas, vilket utredningen tolkade som att de fackligt anknutna a-kassorna skulle finnas kvar i någon form. Till sist beslutade riksdagen under våren 1993 att sänka ersättningsnivån till 80% och införa fem karensdagar.<sup>21</sup>

En genomgång av utredningsförslaget ger vid handen att det var fråga om en mycket genomgripande förändring av arbetslöshetsförsäkringen. Utifrån de tidigare redovisade argumenten varför försäkringen är viktig för arbetsmarknadens parter så innebar förslagen också försämringar för de fackliga organisationerna. Det skulle inte längre vara något Gentsystem - fackets monopol över administrationen var brutet och en stor del av den inkomstrelaterade försäkringen var obligatorisk. Finansieringsbördan för försäkringstagarna skulle öka och var dessutom differentierad. Kortare och färre ersättningsperioder, strängare arbetsvillkor tillsammans med den tidigare sänkningen av ersättningsnivån och införandet av fem karensdagar urholkade försäkringens välfärdsaspekt.

### 2.3.3 Propositionerna

Under riksdagsåret 93/94 lade regeringen fram två propositioner som delvis byggde på utredningsförslaget men i sin grundstruktur hade klart större likheter med det tidigare systemet.<sup>22</sup> I den första propositionen föreslog man en ny utformning av försäkringen. I den senare återkom man med mer detaljerade förslag om dess innehåll. Propositionerna gick igenom utskottsbehandling och

---

<sup>20</sup> Ibid., s. 2

<sup>21</sup> Ibid., s. 12

<sup>22</sup> Prop. 1993/94:80 under hösten och prop. 1993/94:209 under våren.



omröstning i riksdagen med endast smärre förändringar.<sup>23</sup> De nya reglerna kom att gälla från 1 juli 1994 med undantag för den nya finansieringen som infördes 1 januari samma år. För enkelhetens skull ska jag här behandla de två propositionerna som en.

Ur försäkringens alla tre aspekter - ansvars-, kostnads- och välfärdsaspekten - fick försäkringen negativa effekter för de fackliga organisationerna. Det var inte längre något Gentsystem då försäkringen var obligatorisk och a-kassorna fått konkurrens från KAS-kontoren. Egenavgifterna var visserligen inte differentierade men kraftigt höjda. Förändringarna i försäkringens innehåll medförde hårdare villkor, ett begränsat antal ersättningsperioder och lägre nivåer på ersättningen.

### 2.3.4 Socialdemokraternas återställare

Den nya försäkringen blev dock inte långlivad. Redan under våren 1994 lovade socialdemokraterna att riva upp en eventuell reform om de skulle vinna höstens val.<sup>24</sup> Väl i regeringsställning höll de sitt löfte. I december 1994 beslutade riksdagen att återinföra det gamla systemet med en frivillig arbetslöshetsförsäkring kompletterat med KAS. Därmed var försäkringen tillbaka där den startade tre år tidigare, dock med den skillnaden att den 80-procentiga ersättningsnivån och karensdagarna kvarstod.<sup>25</sup>

## **2.4 Debatten kring reformförslagen**

Debatten kring arbetslöshetsförsäkringsfrågan under den borgerliga regeringsperioden ska här speglas genom tre tidningar - LO-, TCO- och SAF-tidningen. Det ska med en gång påpekas att det finns en skevhet i materialet. Antalet artiklar, ledare och reportage i de bägge fackliga organen är mångdubbelt större än i SAF-tidningen. När så arbetsgiversidan tar upp frågan handlar det oftast om deras egen syn på en väl fungerande försäkring och inte så mycket av kommentarer eller kritik av förslagen. För de fackliga organisationerna gäller det omvända.

---

<sup>23</sup> Den enda större förändringen var ett tillägg. Arbetsmarknadsutskottet beslutade att förutom att ställa sig bakom proposition 80 också hemställa om en höjning av KAS-beloppet till 245 kr/dag - se AU 1993/94:06.

Även i proposition 80 fanns förslag om vissa förändringar i försäkringens innehåll. Utskottet ansåg det dock bättre att vänta med behandlingen av dessa tills det fullständiga förslaget om försäkringens innehåll skulle komma (proposition 209).

<sup>24</sup> LO-tidningen 94/15/8

<sup>25</sup> AU 1994/95:05

Några begränsningar ska också nämnas. Som jag redan påpekat kommer jag, vad gäller försäkringens välfärdsaspekt, att koncentrera mig på några huvudfrågor - nivåer, antalet perioder, periodlängder och kvalifikationsvillkor. Jag kommer heller inte att ta upp debatten kring de förändringar av försäkringen under perioden - sänkningen av ersättningsnivån till 80% och införandet av karensdagar - vilka snarast kan betecknas som förutsättningar eller begränsningar för de större reformförslagen.

#### 2.4.1 LO och TCO

När det gäller LO och TCO så sammanföll i stort deras syn på utredningsförslaget och propositionerna. Av denna anledning har jag här valt att redovisa deras argument mot reformförsöken gemensamt.

##### *2.4.1.1 Utredningen - borde förpassas till papperskorgen*

Den fackliga kritiken av utredningsförslaget till ny arbetslöshetsförsäkring koncentrerade sig till två huvudpunkter.<sup>26</sup> För det första ansåg man att utformningen av den föreslagna modellen med en obligatorisk grundförsäkring och en frivillig påbyggnad, en differentierad finansiering och en uppsplittrad administration skulle göra försäkringen krångligare och mer orättvis än samtidens system. Risken var uppenbar att man i praktiken gick mot en sextioprocenlig kompensationsnivå då de som var lågavlönade och löpte stor risk för arbetslöshet inte skulle ha råd med den differentierade egenavgiften samtidigt som grupper med mindre arbetslöshetsrisk inte ville vara med i ett omfördelande system (differentieringen var inte fullständig).<sup>27</sup> Förutom att egenavgifterna var differentierade riktade LO och TCO kritik mot att finansieringen baserades på, för Sveriges del, onormalt höga arbetslöshetstal. Dessutom borde arbetsgivaravgiften stått för en större del av de totala kostnaderna för att "skapa raka rör mellan det ställe där pengarna jobbas ihop och de arbetslösas 'lönekuvert'".<sup>28</sup>

Som om dessa problem med att få till stånd en tilläggsförsäkring inte var nog trodde man inom facket att arbetsgivarsidan, som när det gällde så många andra områden motarbetat kollektivavtal, knappast skulle vara villiga att sluta några här.<sup>29</sup> Det krångliga administrationssystemet skulle med stor sannolikhet

---

<sup>26</sup> TCO-tidningen 93/8/6

<sup>27</sup> Ibid. och LO-tidningen 92/47-48/4

<sup>28</sup> Citat: TCO-tidningen 93/5/21, även TCO-tidningen 93/16/2

<sup>29</sup> LO-tidningen 92/49/7 och TCO-tidningen 93/22/5

leda till att samspelet mellan försäkringen och arbetsmarknadspolitiken i stort försämrades.<sup>30</sup>

Den andra stora fackliga invändningen mot förslaget var att det skulle leda till en försäkring som endast till namnet var obligatorisk. Utredningen hade ju till uppgift att skapa en försäkring med större täckningsgrad än samtidens system. Resultatet skulle enligt TCO och LO bli ett helt annat - 15% färre skulle få rätt till ersättning.<sup>31</sup> Anledningen till detta var det skärpta arbetsvillkoret och att antalet perioder begränsades samtidigt som periodlängden sänktes till 200 dagar. Runt hörnet väntade en gigantisk utförsäkringsbomb. De sammantagna följderna av en i praktiken sextioprocenlig ersättningsnivå samtidigt som allt färre skulle få rätt till ersättning kunde bara bli att kommunernas kostnader för socialbidrag skulle skjuta i höjden. De båda fackliga organisationernas gemensamma rekommendation till regeringen vad gäller utredningsförslaget var tydlig nog - det "borde förpassas till papperskorgen".<sup>32</sup>

#### *2.4.1.2 Propositionerna - "ett ohederligt förslag"<sup>33</sup>*

Även reformförslaget i propositionerna fördömdes i sin helhet av TCO och LO. Ännu en gång riktades en huvuddel av kritiken mot att den nya försäkringen skulle leda till ett kraftigt ökat antal utförsäkrade p.g.a. ett strängare arbetsvillkor och ett begränsat antal ersättningsperioder. Försäkringen riskerade alltså att bli mindre allmän trots obligatoriet. Det nya arbetsvillkoret skulle också leda till att arbetslinjen urholkades och att man istället närmade sig den passiva kontantstödslinjen då sambandet mellan försäkringen och arbetsmarknadspolitiken i form av offensiva åtgärder klipptes av.<sup>34</sup>

Inte heller finansieringen kunde de fackliga organisationerna godta. Den här gången var det inte, som i fallet med utredningsförslaget, fråga om orättvisa, differentierade egenavgifter utan att hela den ökade kostnaden för arbetslöshetsförsäkringen hade lagts på löntagarna och inget på arbetsgivarna. Man frågade sig varför enbart ena parten gjordes ansvarig för den höga arbetslösheten.<sup>35</sup>

Det som retade LO och TCO mest var dock förslaget till ny administration. Medan medlemmarna i a-kassorna fortfarande fick stå för de administrativa kostnaderna så slapp de ersättningsberättigade i det nya KAS-systemet denna utgift. Det rädde alltså inte konkurrensneutralitet. Den enda

---

<sup>30</sup> TCO-tidningen 93/8/6

<sup>31</sup> TCO-tidningen 93/15/2 och LO-tidningen 92/49/7

<sup>32</sup> Citat: LO-tidningen 93/7/7, även TCO-tidningen 93/16/5

<sup>33</sup> Namnet på ett PM angående proposition 209 utarbetat på TCO

<sup>34</sup> TCO-tidningen 93/30/2 och 94/11/30 och LO-tidningen 93/29/2 och 94/17/10

<sup>35</sup> LO-tidningen 93/24/2 och TCO-tidningen 93/27-28/19

följden av en sådan ordning kunde bara bli att folk strömmade ifrån de fackligt anknutna kassorna till de statliga och att i förlängningen den fackliga organisationsgraden minskade.<sup>36</sup>

#### *2.4.1.3 En indirekt argumentering*

Detta argument skiljer sig från den övriga kritiken, både vad gäller utredningsförslaget och propositionerna. Som framgått ovan så har de fackliga rösterna höjts främst emot att förslagen skulle innebära orättvisor för de arbetslösa och även ineffektivitet. Man har alltså inte på ett direkt sätt använt sig av de argument som jag tidigare pekade på - arbetslöshetsförsäkringens betydelse för den fackliga organisationsgraden och lönebildningen. Detta faktum är dock inget att förundra sig över. Fackets grunduppgift är att trots allt att skapa största möjliga välfärd för sina medlemmar, även de arbetslösa. Ett medel att nå detta mål är att stärka sin ställning på arbetsmarknaden genom t.ex. högre organisationsgrad och bättre förutsättningar i lönebildningsprocessen. Det var detta jag avsåg med att ideologi och strategi sammanfaller för de fackliga organisationerna när det gäller arbetslöshetsförsäkringsfrågan. I ett sådant läge hade det snarast varit överraskande om TCOs och LOs kritik av reformförslagen hade utgått ifrån hur organisationerna i sig, och inte deras medlemmar, skulle påverkas. Med detta vill jag inte säga att sådana argument inte förekommit i debatten kring arbetslöshetsförsäkringen - snarare tvärtom. När de dykt upp har de dock varit av mer indirekt karaktär. Istället för att kritisera förslagen direkt anklagade man regeringen för att syftet med reformen var att försvaga de fackliga organisationerna.

Redan före krisuppgörelserna, där socialdemokraterna fick igenom att arbetslöshetsförsäkringen inte skulle förstätligas, förundrade man sig inom TCO och LO över att regeringen ville socialisera försäkringen. Det konstiga var att man gick emot sin egen omhuldade privatiserings- och valfrihetsideologi. Detta gjorde regeringen, ansåg de fackliga organisationerna, "på grundval av en annan ideologisk linje; facket ska försvagas."<sup>37</sup> Både utredningsbetänkandet och propositionerna sågs som hafsverk och rena SAF-förslag med den klara målsättningen att förändra maktbalansen på arbetsmarknaden.<sup>38</sup> LO-tidningen sammanfattade denna del av kritiken i en ledare angående proposition 80 där man hävdade att det inte går "att frigöra sig från misstanken att omläggningen är en del i regeringens allmänna strategi att försvaga fackföreningsrörelsen och påverka lönebildningen mot ett varaktigt sänkt löneläge och ökade löneklyftor."<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> LO-tidningen 94/14/4 och 94/17/10 och TCO-tidningen 94/11/15 och 94/12/2

<sup>37</sup> Citat: TCO-tidningen 92/7/2, även LO-tidningen 91/42/3

<sup>38</sup> LO-tidningen 94/18/2 och TCO-tidningen 93/8/2

<sup>39</sup> LO-tidningen 93/24/2

#### *2.4.1.4 Den egna synen på en bra försäkring*

Hur såg då enligt TCO och LO en väl fungerande arbetslöshetsförsäkring ut? Här skiljer sig de båda organisationerna åt något. LO ansåg inte att det behövdes någon ny försäkring: "Den gamla duger, bortsett från att ersättningsnivån borde vara 90 istället för 80 procent."<sup>40</sup>

Betydligt utförligare var TCO i den egna synen på en bra försäkring. Organisationen ville skapa en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.<sup>41</sup> Det TCO förespråkade var en integrering av KAS och de frivilliga försäkringen till ett enhetligt system. Grundnivån och taket skulle båda höjas och samtidigt arbetsvillkor och periodlängd bibehållas - alltså den frivilliga försäkringens regler. För att få erhålla grundbeloppet i försäkringen skulle arbetsvillkoret uppfyllas. Den inkomstrelaterade delen däremot skulle utgå till den som också erlagt medlemsavgift till a-kassa och ge ersättning 90% av lönen upp till 7,5 basbelopp. Denna avgift skulle inte styras av arbetslöshetens omfattning i kassaområdet. Administrationen skulle även fortsättningsvis handhas av fackligt anknutna a-kassor - både för grundnivån och den inkomstrelaterade delen. Kopplingen till facket betydde lägre kostnader, bättre service för de arbetslösa och en starkare betoning av arbetslinjen. Huvuddelen av finansieringen borde, enligt TCO, arbetsgivarna stå för.

Både TCO och LO förespråkade alltså arbetslöshetsförsäkringar som byggde vidare på samtidigt system. Det fanns, ansåg man, ingen anledning att riva upp en väl fungerande ordning.

#### 2.4.2 SAF

SAFs bevakning av arbetslöshetsförsäkringen var betydligt mer sporadisk än de båda fackliga organisationernas. I SAF-tidningen kommenterades arbetsgivarnas synpunkter på utredningsförslaget i ett par artiklar medan propositionerna knappt belystes alls.

##### *2.4.2.1 Utredningen och propositionerna - ömsom vin men mest vatten*

När det gällde utredningen var man positiv till konstruktionen med en obligatorisk grundförsäkring och en frivillig tilläggsförsäkring. Bra var även att avgifterna differentierats med hänsyn till arbetslöshetens omfattning. Det

---

<sup>40</sup> LO-tidningen 93/26/9 och 94/14/4

<sup>41</sup> Fullständiga förslag ges i TCO 91/29/3 och 93/24/specialbilaga. Jag återkommer senare till en diskussion kring begreppet obligatorisk försäkring i det här fallet.

nya administrationssystemet skulle innebära en välbehövlig valfrihet. Obligatoriet och den högre grundnivån i jämförelse med samtidens system skulle antagligen leda till att kommunernas socialbidragskostnader sjönk - jämför detta med de fackliga organisationernas slutsats.

Trots dessa lovord fanns också mycket att kritisera. Först och främst gällde det finansieringen. Arbetsgivarna hade här fått en alltför stor börda. Den nya administrationsordningen var i och för sig positiv men i.o.m att försäkringen blev obligatorisk så borde administrationen helt frikopplas från facket. De fackliga a-kassorna var effektiva i det gamla systemet men skulle nu innebära en inlåsning av arbetskraften till kassans område och på så sätt hota rörligheten på arbetsmarknaden.

Så långt om försäkringens form. Det enda som kommenterades av förslagen till nytt innehåll var arbetsvillkoret, och då speciellt det alternativa utbildningsvillkoret. Detta var, ansåg SAF, alltför förmånligt och skulle locka till spekulation.<sup>42</sup>

När propositionerna lades fram under riksdagsåret 93/94 sammanfattades dessa i SAF-tidningen där man sakligt konstaterade att förändringar skett i förhållande till utredningsbetänkandet. Några synpunkter på förslagen går här ej att utläsa.<sup>43</sup>

#### *2.4.2.2 De indirekta argumenten*

Liksom de fackliga organisationerna lade ner en viss möda på att frilägga regeringens, och bakom kulisserna SAFs, syfte med en reformering av arbetslöshetsförsäkringen så hade också SAF en förklaring till fackets högljudda protester mot förslagen. Med stöd av Bo Rothsteins tes menade man att den fackliga organisationsgraden i Sverige skulle sjunka 20-25% vid införandet av en obligatorisk försäkring. Denna utsikt, tillsammans med en finansiering kopplad till arbetslöshetens storlek, föranledde enligt SAF de fackliga organisationerna att göra "allt för att hindra en höjning av egenavgiften och allt för att bevara kopplingen mellan facket och a-kassan. Enda motivet till detta är att facket vill behålla a-kassan för att rekrytera medlemmar. Det har inget med rättvisa att göra."<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> SAF-tidningen 93/5/4 och 93/20/3

<sup>43</sup> SAF-tidningen 93/30/3 och 94/14/5

<sup>44</sup> Citat: SAF-tidningen 93/5/4, även 93/23/3 och 94/8/3

#### *2.4.2.3 Den egna synen på en bra försäkring*

Ett återkommande tema i SAF-tidningen under hela den undersökta perioden var den egna synen på en väl fungerande arbetslöshetsförsäkring. Här var man betydligt utförligare än när det kom till att kommentera de faktiska reformförslagen.

Som ett led i budgetsaneringen ville SAF se en helrenovering av det svenska socialförsäkringsystemet. Målet var ett enkelt och rationellt system som dessutom skulle innebära stora besparingar. Förslaget gick ut på att införa enhetliga regler och samtidigt sänka och harmonisera ersättningsnivåerna.<sup>45</sup>

För arbetslöshetsförsäkringens del innebar detta stora förändringar. Denna skulle, liksom övriga socialförsäkringar, vara obligatorisk och administreras av försäkringskassorna. Finansieringen borde enligt SAF delas lika mellan alla som hade skuld till samtidens höga arbetslöshet - staten, arbetsgivarna och arbetstagarna. I praktiken innebar detta kraftigt höjda och dessutom differentierade egenavgifter. Syftet var att man i lönebildningen skulle ta hänsyn till kostnaden för arbetslösheten. Nivåerna skulle, som nämnts ovan, sänkas för att på sätt stärka arbetslinjen genom "att det alltid ska löna sig bättre att arbeta än att få ersättning."<sup>46</sup>

### **2.5 Sammanfattande diskussion**

Så här långt kommet är det dags att sammanfatta debatten kring arbetslöshetsförsäkringen med utgångspunkt i de teorier som presenterats ovan. Debatten följer här ett väntat mönster i det att de fackliga organisationerna förespråkar en försäkring av Genttyp, en finansiering med låga och odifferentierade egenavgifter och ett förmånligt innehåll för försäkringstagarna. Kritiken av förslagen utgår dock mestadels ifrån rättvis- och effektivitetsskäl och inte hur försäkringen påverkar den fackliga organisationsgraden eller lönebildningen. Detta, på intet sätt överraskande faktum, utesluter inte den senare typen av argument. De finns där indirekt när LO och TCO ger sin syn på varför regeringen vill reformera arbetslöshetsförsäkringen. Eftersom fackets mål - högsta möjliga välfärd för medlemmarna - i denna fråga sammanfaller med dess medel - bl.a. en hög organisationsgrad och en stark förhandlingsposition i lönebildningsprocessen -

---

<sup>45</sup> Storleken på ersättningen varierar under resans gång. Enbart normalt arbete skulle ge 100% av lönen. Till en början, 1992, ville man se en tudelning mellan aktiviteter som syftade till normalt arbete - ex. utbildning och rehabilitering - som skulle ge 90% och övriga som skulle få 80% av lönen oavsett frånvaroorsak - ex, sjukdom, arbetsskada eller arbetslöshet. Senare, 1993-1994, sänktes kravet till 70% för all frånvaro. Se SAF-tidningen 92/19/2, 93/1/2 och 94/38/3-4

<sup>46</sup> Citat: SAF-tidningen 93/1/2, även 91/26/3, 93/5/4 och 93/28/3

finns ingen anledning för LO och TCO att använda argument om hur reformförslagen kommer att påverka organisationerna i sig utan istället peka på konsekvenserna för medlemmarna. Jag betonar detta då denna aspekt av debatten inte framkommit i de genomgångar av den jag läst.<sup>47</sup>

I SAF-tidningen är bevakningen av frågan betydligt sparsammare. När förslagen kommenteras betonar man dock, till skillnad från de fackliga organisationerna, försäkringens betydelse för lönebildningen. Även hos arbetsgivarna kan man spåra ett indirekt sätt att bedöma försäkringen ur ett maktbalansperspektiv. Detta framkommer när man slår ifrån sig den fackliga kritiken som rent egenintresse. En väl fungerande försäkring är enligt SAF obligatorisk, frikopplad från facket, finansierad med kraftigt höjda och differentierade egenavgifter och inte fullt så förmånlig som tidigare - allt enligt mönstret.

### 2.5.1 Förtydligande av och invändningar mot Rothsteins tes

Så långt verkar allt väl. Tittar man lite närmare på materialet kan man dock föra diskussionen lite djupare vad gäller arbetslöshetsförsäkringens betydelse för maktbalansen på arbetsmarknaden. För att börja med ansvarsaspekten och Rothsteins tes så skriver han att TCO sedan mitten av 70-talet pläderat för en obligatorisk försäkring med facklig administrering.<sup>48</sup> Detta system hör inte hemma i någon av de två försäkringstyper som Rothstein tar upp - obligatorisk och offentlig administrering kontra frivillig och facklig administrering. Man kan fråga sig om en sådan försäkring kan fungera som en selektiv förmån och därmed ett rekryteringsargument för facket. Följer man Rothsteins resonemang noggrant är svaret nekande. Den administrativa makten är viktig i sig för att kunna bestämma det lämpliga arbetet men för att fungera som en selektiv förmån krävs också att försäkringen är frivillig. Med ett obligatorium blir förmånen kollektiv. Varför vill man då inom TCO skapa en obligatorisk försäkring om man är medveten om att det kan påverka den egna organisationsgraden - en medvetenhet som går att utläsa i debatten? Svaret ges av TCO självt och är redan antytt i genomgången av organisationens förslag till ny försäkring. Obligatoriet gäller här grundnivån i försäkringen. För att erhålla den inkomstrelaterade delen krävs en *frivillig* medlemsavgift till a-kassa. Systemet som helhet är alltså inte mer obligatoriskt än samtidigt, eller det nuvarande, med obligatorisk KAS och frivillig försäkring.<sup>49</sup> Det viktiga här är, och detsamma borde gälla för Rothsteins tes, att den inkomstrelaterade delen av försäkringen är frivillig. Ett system med ett frivilligt och, i

<sup>47</sup> Se ex. Lindkvist, Rothstein, s.319-328 och Hermansson, s. 328-354

<sup>48</sup> Rothstein s. 326. Se även Hermansson som menar att TCO hade hittat den formel som gjorde det möjligt att "äta kakan och ändå ha den kvar.", s.349

<sup>49</sup> Däremot kan man säga att TCO-förslaget skulle göra försäkringen *mer allmän*, genom ett gynnsammare arbetsvillkor.



förhållande till normallön, lågt grundbelopp, vare sig administrerat genom facket eller ej, torde inte vara ett alltför starkt medlemsvärningsargument. Man skulle kunna spinna vidare på resonemanget och utifrån utredningsförslaget - med en obligatorisk inkomstrelaterad grundförsäkring och en frivillig påbyggnadsdel - hävda att viktiga är om den inkomstrelaterade delen är frivillig på marginalen. Här är det dock svårt att med hjälp av debatten kring betänkandet dra några slutsatser då detta innebar så många andra förändringar i försäkringen.

När det gäller den första delen av ansvarsaspekten - vem som arrangerar - måste den enkla dikotomi som ställdes upp i början av uppsatsen förtydligas något. Av debatten kring reformen och de olika florerande förslagen till ny försäkring framgår att det finns många tänkbara mellanformer i svaret på frågan om vem som arrangerar. Jag vill här hävda att det viktiga för den fackliga organisationsgraden är om den inkomstrelaterade delen av kontantstödet är frivillig eller inte.

Också den andra delen av ansvarsaspekten - vem som producerar - visar sig i materialet vara svår att placera in i uppdelningen offentlig eller privat. Det som här har betydelse för Rothsteins tes är att administrationen till fullo sköts av facket - i Sveriges fall a-kassorna. Är försäkringen uppdelad i en obligatorisk grundnivå och frivillig inkomstrelaterad del så är den administrativa makten över den senare viktigast. Även måttlig konkurrens, speciellt ickeneutral sådan som i propositionerna, innebär att försäkringens funktion som selektiv förmån försvinner.

Slutsatsen blir alltså att det utöver de fyra tänkbara organiseringsformerna av ansvarsaspekten som går att utläsa i det inledande begreppsschemat också finns mellanformer både vad gäller vem som arrangerar och vem som producerar.

Som jag nämnt ovan så diskuterar Rothstein enbart kring ansvarsaspektens betydelse för organisationsgraden. Man kan dock tänka sig att det också finns en koppling mellan försäkringens kostnadsaspekt och den fackliga organisationsnivån. Sambandet förutsätter här ett Gentsystem. I Sverige ingår i fackföreningarnas medlemsavgifter även avgiften till a-kassan. Om den senare höjs kraftigt går det ut över den fackliga medlemsavgiften och kan i slutändan innebära att folk går ur facket av kostnadsskäl. Med liknande argument protesterade man inom LO och TCO mot regeringens tankar på en sexdubbling av egenavgiften till a-kassan. Den dramatiska höjningen stannade dock på diskussionsstadiet då förslaget stoppades i och med krisuppgörelserna 1992.<sup>50</sup> Det är i alla fall värt att notera att det kunde ha blivit fråga om en arbetslöshetsförsäkring vars ansvarsaspekt verkade positivt på den fackliga organisationsgraden medan kostnadsaspekten fått motsatt effekt. Det finns därmed anledning att i diskussionen kring försäkringens betydelse för den

---

<sup>50</sup> Då debatten kring frågan inte direkt hörde till den större reformeringen av hela systemet har jag tidigare inte berört den.

fackliga organisationsgraden, och i förlängningen arbetarklassens styrka, belysa såväl vem som arrangerar, vem som producerar som vem som finansierar. En lärobok i arbetsmarknadsekonomi sammanfattar denna tankegång: "Det faktum att fackligt medlemskap innebär försäkring mot arbetslöshet ökar de förväntade intäkterna av att bli medlem; den omfattande statliga subventioneringen minskar kostnaden för att köpa försäkringen i fråga."<sup>51</sup> Slutsatsen blir att enligt min mening borde en arbetslöshetsförsäkring, för att fungera som en selektiv förmån, vara frivillig och ha facklig administration åtminstone i fråga om den inkomstrelaterade delen och dessutom till största delen vara offentligt finansierad.

Detta resonemang kring arbetslöshetsförsäkringens ansvars- och kostnadsaspekt ska ses som ett försök till förtydligande av Rothsteins tes. Logiken bakom teorin - att arbetslöshetsförsäkringssystemet har betydelse för organisationsgraden - har jag i sig inget att invända mot. Jag ställer mig däremot frågande till några av Rothsteins empiriska exempel.<sup>52</sup> En första invändning är att Rothstein använder Belgien som ett exempel på ett land med Gentsystem och i och med detta har en så hög facklig organisationsgrad (74%). Samtidigt påpekar han att Belgien har ett blandat system - obligatorisk försäkring med fackligt deltagande i administrationen. Jag menar dock att av Rothsteins resonemang följer att en sådan försäkring inte kan fungera som en selektiv förmån. Lyckligtvis finns det ett sätt att komma runt problemet. Använder man sig av andra källor kan man visa att den belgiska organisationsgraden är betydligt beskedligare än 74%. Jag har inte lyckats få tag i siffror för de år Rothstein utgår från - 1985 och 1986. Däremot har jag kommit över uppgifter från åren 1980 (55,9%), 1989 (53%), 1990 (51,2%) och 1992 (58%).<sup>53</sup> Även övriga länders organisationsgrad varierar beroende på vilken källa man använder. Det viktiga här är dock att medan den belgiska organisationsgraden ligger runt 20% lägre med andra källor än Rothsteins så är samma differens för övriga länder ungefär 5%.<sup>54</sup> Detta leder fram till ett mönster som bättre passar Rothsteins tes. Istället för fem så utkristalliseras nu, när Belgien faller bort, fyra länder med markant högre facklig organisationsgrad - 15-20% högre än i femte land som är Norge eller Belgien

---

<sup>51</sup> Björklund, Anders, m.fl., *Arbetsmarknaden*, (Sthlm, 1996), s. 232-233

<sup>52</sup> Se Rothstein s. 313. Det har visat sig vara i stort sett omöjligt att få tag i flera av de källor Rothstein stöder sig på. Han har hämtat siffror för den fackliga organisationsgraden ur en artikel av Anders Kjellberg i LO-tidningen 1988/9. När jag skulle kontrollera dessa stod de inte att finna i nämnda nummer - inte heller i numrena omkring 1988/9 eller i nummer 9 i övriga årgångar under 80-talet. Typ av arbetslöshetsförsäkring är bl.a. hämtad ur volym tre i ett flerbandsverk (*Growth to the Limits*). Denna volym har ännu inte kommit till något bibliotek i Sverige.

<sup>53</sup> Siffrorna är hämtade från: 1980 och 1990 - Björklund, m.fl., s. 234, 1989 - *World Labour Report* (utges årligen av ILO - International Labour Office), (ILO, 1993), s. 34 och 1992 - *Den fackliga organisationsgraden bland kvinnor och män*, (LO, 1996), s. 18

<sup>54</sup> Om svårigheten att mäta organisationsgrad se Kjellberg, Anders, *Facklig organisationsgrad i tolv länder*, (Lund, 1983), s.33 ff.

beroende på vilken källa. De fyra länderna med högst organisationsgrad - Sverige, Danmark, Island och Finland - är de med "rena" Gentsystem.

Även en annan sida av Rothsteins empiriska belägg är värd att diskutera. När Rothstein jämför den fackliga organisationsgraden mellan länderna så sker det endast på aggregerad nivå. Man skulle kunna tänka sig att en stor del av försäkringstypens effekt försvinner om man kontrollerar för skillnader i organisationsgrad mellan exempelvis anställda inom privat och offentlig sektor, kvinnlig och manlig arbetskraft, arbetare och tjänstemän, olika branscher o.s.v. Det kan vara intressant att se lite närmare på den stora skillnaden mellan Sverige och Norge ur detta perspektiv. Enligt Rothstein är den markanta avvikelsen mellan Norges och övriga nordiska länders organisationsnivå belysande då de sociala, kulturella och historiska skillnaderna är ganska små. 1989 var den fackliga organisationsgraden i Sverige 81% - såväl inom privat som offentlig sektor och också sammanlagt. Samma siffror för Norge var för den privata sektorn 41%, för den offentliga 75% och 54% för den totala organisationsgraden.<sup>55</sup> Ett annat utmärkande drag för den svenska organisationsgraden är de små skillnaderna mellan arbetare och tjänstemän - 81,0% mot 80,7% 1990.<sup>56</sup> I Norge, däremot, är arbetarnas organisationsnivå 30 procentenheter högre än tjänstemännens - 80% mot 50% 1989.<sup>57</sup> Att privatanställda och tjänstemän i högre grad organiserar sig fackligt i Sverige än i Norge blir svårt att förklara utifrån vilken typ av arbetslöshetsförsäkring landet har.

En av de källor Rothstein använder - Anders Kjellbergs avhandling *Facklig organisering i tolv länder* - pekar här på en högst trolig förklaring till varför de norska tjänstemännen i allmänhet och de privatanställda tjänstemännen i synnerhet är sämre organiserade än sina svenska kollegor: "Rent generellt tycks det vara en förutsättning för hög facklig anslutningsgrad hos tjänstemännen att det existerar särskilda centralorganisationer för dem". I Sverige bildade såväl de offentliganställda som de privatanställda tjänstemännen egna centralorganisationer under 30-talet. Dessa slogs 1944 samman till TCO. Istället för att inordna sig i LO förklarade sig de svenska tjänstemannafacken politiskt neutrala och drev på egen hand sina medlemmars intressen. I Norge, däremot, har sedan lång tid en stor del av tjänstemännen organiserats i deras LO. Först 1977 slöt sig en del av de norska tjänstemannafacken utanför LO samman i något som delvis påminner om TCO.<sup>58</sup>

Tillsammans med Rothsteins tes kan man nu få fram en något reviderad förklaringsmodell till vad som kan tänkas styra den fackliga organisationsgraden. I en jämförelse mellan Sverige och Norge vad gäller

---

<sup>55</sup> *World Labour Report*, s. 34

<sup>56</sup> *Den fackliga organisationsgraden ...*, s. 8

<sup>57</sup> Bratt, Christian, *Arbetsmarknaden i 18 länder* (1970), 7. uppl. (Sthlm, 1990), s. 64

<sup>58</sup> Kjellberg, s. 124-139, citat: s. 130

tjänstemännens organisering verkar det som om såväl selektiva incitament - här i form av en frivillig arbetslöshetsförsäkring kopplad till facket - som förekomsten av starka centralorganisationer var för sig är tillräckliga för att förklara en högre facklig organisationsgrad. Resultaten kan sammanfattas i en figur.

		SELEKTIVA INCITAMENT?	
		JA	NEJ
STARK CENTRAL- ORGANISATION?	JA	HÖG	HÖG
	NEJ	HÖG	LÅG

Figur 2: Förklaringsmodell till den fackliga organisationsgraden

Såväl arbetarna som tjänstemännen faller i Sverige inom den övre vänstra rutan - både arbetslöshetsförsäkringen och de starka centralorganisationerna verkar för en högre facklig organisationsgrad. I Norge är fallet annorlunda. Här finns, med Rothsteins resonemang, ingen försäkring som drar folk till facket. De norska arbetarna har dock sedan 1900 kunnat organisera sig i LO (Landsorganisasjonen i Norge) och kan därför placeras i den övre högra rutan.<sup>59</sup> Tjänstemännen i Norge, däremot, har varken en stark centralorganisation eller en arbetslöshetsförsäkring kopplad till facket som lockar. Deras organisationsgrad är också klart lägre än de norska arbetarnas varför de bäst passar in i nedre högra rutan.

Jag ska med en gång poängtera att denna modell inte är någon slutgiltig lösning på de problem som uppstår när man tittar lite närmare på Rothsteins tes. Givetvis finns det ytterligare förklaringar till att den fackliga organisationsgraden varierar länder emellan. De två som ovan diskuterats - arbetslöshetsförsäkringens utformning och förekomsten av starka centralorganisationer - faller båda inom ramen för *institutionella* förklaringsfaktorer. Man kan också tänka sig att *konjunkturrella* faktorer, som arbetslöshetsnivån, inverkar på organisationsgraden. En ytterligare möjlighet är att vänsterorienterade regeringar på olika sätt lyckats underlätta de fackliga organisationernas medlemsrekrytering - alltså en *politisk* förklaringsfaktor. Slutligen har även *strukturella* faktorer - främst arbetskraftens sammansättning - betydelse.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Ibid., s. 285

<sup>60</sup> Björklund, m.fl., s. 231 f.

Alla invändningar till trots kan man ändå inte komma ifrån att arbetslöshetsförsäkringen troligen har stor betydelse för den fackliga organisationsgraden. Det ska också poängteras att det viktiga inför den kommande undersökningen är att arbetsmarknadens parter uppmärksammar och tror på sambandet - något som jag redan visat - och därmed kan tänkas ha intresse av att försöka påverka frågans behandling i den politiska beslutsprocessen.

### 2.5.2 Begreppsschemats användbarhet

Sambanden mellan arbetslöshetsförsäkringens kostnads- och välfärdsaspekt och lönebildningen ter sig ur min synvinkel mindre problematiska. Här ska endast det närmast självklara tilläggas att liksom ansvarsaspekten inte kunde delas upp i enkla dikotomier så är inte heller finansieringen antingen offentlig eller privat. Av detta följer inte automatiskt att det inledande begreppsschemat helt förlorat sitt användningsområde. Istället för antingen eller kan man tala i termer av mer eller mindre obligatoriskt/frivilligt och offentligt/privat.

Hur man än vänder och vrider på alla problem och tankar kring arbetslöshetsförsäkringen så råder det dock inga tvivel om att den är av central betydelse för arbetsmarknadens parter. Vare sig man anlägger ett maktbalansperspektiv, eller ser till försäkringens betydelse för de arbetslösas välfärd, eller dess effektivitet som arbetsmarknadspolitiskt instrument så svallar känslorna hos respektive sida av striden. Med detta i grund och botten ganska enkla konstaterande ska jag gå vidare till uppsatsens andra del och då byta undersökningsobjekt från arbetslöshetsförsäkringen i sig till parternas försök till påverkan av reformeringens beslutsprocess.

### 3 ATT PÅVERKA - LOs, TCOs OCH SAFs FÖRSÖK ATT PÅVERKA REFORMERINGEN AV FÖRSÄKRINGEN

#### 3.1 Den svenska modellens uppgång och fall

Det svenska styrelseskicket har länge beskrivits som starkt korporatistiskt där intresseorganisationer givits stora möjligheter att påverka den politiska beslutsprocessen - både vad gäller beredning och genomförande.<sup>61</sup> Senare tids forskning har visat på nödvändigheten att revidera denna syn.

När maktutredningen 1990 kom med sin huvudrapport kunde man konstatera att den svenska modellen stod vid en vändpunkt. Att beskriva styrelseskicket i termer av samförståndskultur, det starka samhället eller korporatism gav inte längre någon rättvisande bild.<sup>62</sup>

Samma slutsatser drog författarna inom forskningsprojektet *Riksdagen och de Organiserade Intressena* (RIO), vars resultat lades fram några år in på 90-talet. Jag ska här behandla två av dessa böcker - Leif Lewins *Samhället och de Organiserade Intressena* och Jörgen Hermanssons *Politik som Intressekamp*.

Lewin spårar den svenska korporatismens rötter till 30-talet och då speciellt Saltsjöbadsavtalet 1938. Målet med detta var att skapa ett regelverk för hur parterna skulle lösa inbördes konflikter utan statlig inblandning, vilket vid denna tid var ett reellt hot. Under det följande decenniet tecknades ytterligare avtal mellan LO och SAF så att man till slut, enligt Lewin, skapat ett samhällskontrakt för att värna om arbetsfreden och tillväxten. Resultatet blev dock något paradoxalt. Istället för mindre statlig inblandning kom organisationerna att dras in i den politiska beslutsprocessen och tog på sig ett offentligt ansvar.<sup>63</sup>

Systemet fungerade bra till början av 70-talet. Lewin visar hur parternas deltagande i bl.a. offentliga utredningar, verks- och myndighetsstyrelser och remisskrivande ökade över tiden. Sverige upplevde en hög tillväxt, låg arbetslöshet och få strejker och SAF-ordföranden Bertil Kugelberg turnerade tillsammans med sin motsvarighet inom LO - Arne Geijer - världen runt för att sprida budskapet om den svenska modellens förträfflighet.<sup>64</sup>

Omkring 1970 skedde dock en omsvängning. Tillväxten avtog, konfliktnivån på arbetsmarknaden höjdes medan arbetslösheten stannade på

---

<sup>61</sup> Jag utgår här ifrån en mycket enkel syn på vad korporatism är, nämligen att intresseorganisationerna på ett formellt plan är indragna i beslutsprocessen genom exempelvis deltagande i utredning (inputsidan) och medverkan i myndighetsstyrelse (outputsidan). Jag kommer längre fram att utveckla en mer detaljerad begreppsapparat för att beskriva organisationers möjlighet till påverkan av politiska beslut. För en genomgång av olika definitioner av korporatism se Bäck, Mats och Möller, Tommy, *Partier och Organisationer* (1990), 3. uppl. (Sthlm, 1995), s. 249 ff.

<sup>62</sup> SOU 1990:44, s. 21-30

<sup>63</sup> Lewin, Leif, *Samhället och de Organiserade Intressena*, (Sthlm, 1992), s. 58 ff.

<sup>64</sup> Ibid., s. 39

fortsatt låga nivåer. Även denna har nu stigit till tidigare oanade höjder. Lewin vill till viss del förklara denna utveckling med den svenska modellens nedmontering. Med samma parametrar som tidigare visar han hur parternas medverkan i utredningar och myndighetsstyrelser sjunker efter 1970.<sup>65</sup> Förklaringen till detta står att finna i den s.k. infångningsteorin. Både LO och SAF kände sig vid denna tidpunkt snärda i det system de varit med om att skapa. Istället för att tjäna sina egna medlemmars intressen ansåg man sig gå statens ärenden. LO reagerade först. Under 70-talets lopp kom krav på löntagarfonder, medbestämmande, anställningsskydd m.m. - en hel näringspolitisk offensiv som Lewin skriver. Med detta bröt man mot det samhällskontrakt som legat till grund för de förgående årtiondenas samförståndsanda. LO hade övergått från välfärdslinjen till den ursprungliga ägandelinjen. SAFs svar blev att bryta upp från den svenska modellen med dess korporativa arrangemang. Det sista centrala avtalet slöts 1983 och under 1992 tågade SAF ensidigt ut ur ämbetsverkens styrelser.<sup>66</sup>

Jörgen Hermansson analyserar i sin bok hur organisering av beslutsprocessen i tolv centrala politikområden sett ut under 1900-talet.<sup>67</sup> Tyngdpunkten ligger här på sammansättningen av de regeringstillsatta utredningarna. Hermansson gör skillnad mellan tre olika sätt att organisera en utredning utifrån vilka som deltar - partimonopol (större delen är partirepresentanter), partsoligopol (minst en tredjedel av ledamöterna är partsrepresentanter) och participationsmarknad (alla övriga där andelen oberoende representanter inte är försumbar). Med denna uppdelning kan han visa att organisationsformen partimonopol över tid blivit allt starkare och till slut helt kommit att dominera. Partsoligopol upplevde en storhetstid under framförallt 30- och 50-talen men har sedan, liksom participationsmarknad, fört en tynande tillvaro för att på 80-talet helt försvinna. Slutsatsen är alltså att partierna allt mer fått monopol på deltagandet i politikens beredningsskede.

Ett av de politikområden Hermansson tar upp är arbetslöshetsförsäkringsfrågan. Resultaten här följer i stort det övergripande mönstret. Utredningarna hade dock en mer korporatistisk prägel fram till den svenska modellen nedgångsfas än snittet. Även här var dock den enda utredningen som gjordes på 80-talet organiserad enligt partimonopol.<sup>68</sup> Det kan här vara intressant att göra en koppling till den utredning som redovisats ovan. Denna var en enmansutredning - utredare var Gerhard Larsson, chef för Samhall. Frågan blir då hur man ska tolka organiseringen av utredningen med Hermanssons termer. Att det inte var något partimonopol står helt klart.

---

<sup>65</sup> Ibid. s. 102 ff. Medverkan i remisskrivandet steg under perioden. Man kan dock utgå från att deltagande i utredning ger större påverkansmöjligheter än att ge sina synpunkter i ett remissvar varför intresseorganisationernas betydelse i beslutsprocessen på det hela taget minskat.

<sup>66</sup> Ibid., s. 98 ff.

<sup>67</sup> För en sammanfattning av resultaten se Hermansson, kap. 9

<sup>68</sup> Ibid., s. 328-358, spec. s. 356

Möjligen kan man tänka sig partsoligopol då Samhall är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Detta är dock lite långsökt varför participationsmarknad ligger närmast till hands - en något överraskande slutsats då denna organisationsform enligt Hermanssons resultat varit utdöd sedan slutet av 60-talet.<sup>69</sup> Kategoriseringen av utredningssammansättningar blir överhuvudtaget ett problem om man ser till den borgerliga regeringsperioden eftersom antalet enmansutredningar då ökade. Att beteckna en enmansutredning som oligopol eller marknad blir något motsägelsefullt då begreppen i sig förutsätter en viss pluralism i utredningsdeltagandet.

Denna diskussion ligger dock utanför uppsatsens område varför jag bara ska konstatera att hur man än mäter det så har organisationssveriges möjligheter att på ett formellt plan påverka beslutsprocessen minskat de senaste årtiondena.

### 3.2 Organisationernas påverkansmöjligheter

Vilka alternativa vägar till samhällspåverkan fanns då att tillgå för intresseorganisationerna? Här finns för uppsatsens del ett tacksamt material att ta del av. Både TCO och LO genomförde under den undersökta perioden var sin internutredning angående hur respektive organisation i framtiden skulle utformas och vilka mål och medel de skulle ha för att kunna möta en förändrad omvärld. Det som här är intressant är hur de ställde sig till de nya förutsättningar för politisk påverkan. I bägge utredningar avhandlades detta område utförligt. I SAFs fall finns ingen liknande utredning. Däremot går det att komplettera med ett antal artiklar i SAF-tidningen, en debattbok och en intervjubok vilka alla rör ämnet i fråga. Arbetslöshetsförsäkringsreformen sammanföll ju i tid med SAFs beslut att inte längre medverka i myndighetsstyrelser för att på så sätt aktivt få till stånd en avkorporativisering.

TCO konstaterade att den svenska samarbetstradition, som länge borgat för ett stabilt och välmående samhälle, nu hade undergrävts av främst arbetsgivarnas agerande. Denna utveckling, med en nedmontering av dialogen mellan arbetsmarknadens parter och statsmakten innebar dock en återvändsgränd.<sup>70</sup> Med utredningen ville man inom TCO visa att man inte stod handfallen inför situationen. När de "traditionella kanalerna för påverkan, som varit att delta i utredningar, skriva remisser och vara representerad i statliga verk och myndigheter", inte längre stod öppna som tidigare gällde det att hitta nya vägar och arbetssätt. Meningen var att TCO skulle gå "*från passiv*

---

<sup>69</sup> Ibid., s. 431

<sup>70</sup> *En stark och effektiv påverkansorganisation - slutrapport från TCOs översynsutredning*, (Sthlm, 1994), s. 14



*samhällsbevakning till offensiv samhällspåverkan*. Egna initiativ, snabb informations- och kunskapsspridning samt opinionsbildning blir allt viktigare."<sup>71</sup> För att opinionsbildningen skulle bli så effektiv som möjligt krävdes en samtidig inriktning mot såväl den inre (medlemmarna) som den yttre (befolkningen i stort) opinionen. Även direktpåverkan av politiska beslutsfattare var nödvändig.<sup>72</sup>

LO kom i sin utredning fram till resultat som liknade TCOs.<sup>73</sup> Regeringen kritiserades för att den hade anammat SAFs synsätt och slopat representationen från arbetsmarknadens parter i olika organ - något som i förlängningen kunde medföra att det allmänna medborgarintresset företrädde sämre och demokratin urholkades. Detta förändrade drastiskt möjligheterna för fackföreningsrörelsens intressebevakning. De ändrade förutsättningarna medförde dock inte någon ändring i "LOs principiella uppfattning att lekmannainflytande i olika samhällsorgan är bra. Nu får vi söka andra vägar."<sup>74</sup> I klartext betydde det att "facklig opinionsbildning kommer [...] att få utvidgade uppgifter."<sup>75</sup> Även LO poängterade vikten av inre och yttre opinionsbildning.<sup>76</sup> Enbart opinionsbildning var dock inte tillräckligt, utan kontakterna med beslutsfattare måste även utökas: "Personliga kontakter är tidsödande, men ger resultat."<sup>77</sup>

SAFs syn på avkorporativiseringen var betydligt mer positiv än de fackliga organisationernas - naturligt nog då de var pådrivande i utvecklingen. I en debattbok med den talande titeln *Farväl till korporatismen!* slog SAF-ordföranden Ulf Laurin fast att beslutet att utträda ur myndighetsstyrelserna antagligen skulle komma att bli en "betydelsefull tidpunkt i den svenska perestrojkans historia." Som skäl till invändningen "mot korporatismen, dvs sammanblandningen mellan statsmakt och organiserade intressen", angav man faran för demokratin.<sup>78</sup> Ansvarsförhållandena suddades ut då ansvaret för de politiska besluten inte längre åvilade det politiska systemet. Medborgarna saknade möjlighet att utkräva ansvar av LO, TCO eller SAF. Dessutom var systemet problematiskt för organisationerna själva eftersom dessa kunde hamna i en gisslansituation där man tvingades att binda sig vid beslut, som inte uppskattades av medlemmarna. En ytterligare invändning var att korporatismen motverkade förändringar.<sup>79</sup>

---

<sup>71</sup> Ibid., s. 24

<sup>72</sup> Ibid., s. 31

<sup>73</sup> *Curt Persson 1*, (LO, 1992), s. 33-44. Utredningen har inte fått något namn utan man hänvisar istället till den första av två utredningar under Curt Perssons ledning. Den andra utredningen är bara en kort sammanfattning av den första varför jag enbart använt *Curt Persson 1*.

<sup>74</sup> Ibid., s. 42

<sup>75</sup> Ibid., s. 43

<sup>76</sup> Ibid., s. 40

<sup>77</sup> Ibid., s. 44

<sup>78</sup> Laurin, Ulf, m.fl., *Farväl till korporatismen!*, (Sthlm, 1991), s. 17

<sup>79</sup> Olivecrona, Gustaf, *Samtal med Ulf Laurin*, (Sthlm, 1991), s. 91-102, *Farväl ...*, s. 17, SAF-tidningen 92/8/2

SAFs inställning var alltså helt klar. Någon återgång till en tidigare ordning, som både LO och TCO förespråkade, kunde inte komma på fråga. Istället handlade det "snarare om möjligheten att gå ännu längre på avkorporativiseringens väg."<sup>80</sup> Detta innebar dock inte att arbetsgivarna tänkte ställa sig vid sidan av. SAF skulle även i fortsättningen, som det heter i organisationens ändamålsparagraf, "verka för fri företagsamhet och en väl fungerande marknadsekonomi."<sup>81</sup> Den rätta vägen för detta var dock genom opinionsbildande insatser och information och rådgivning till politikerna.<sup>82</sup>

### 3.3 Ett begreppsschema

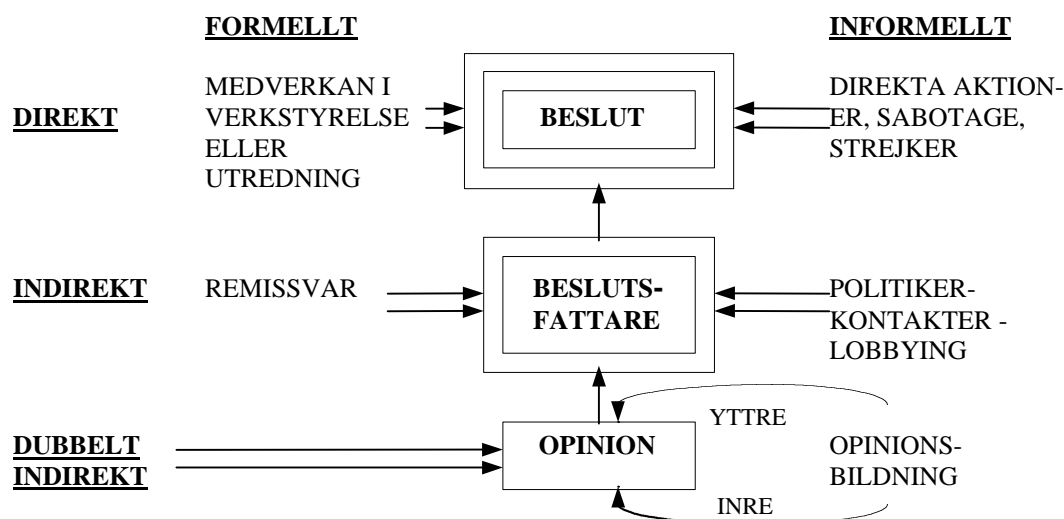
Av ovanstående genomgång kan man utläsa att alla tre organisationerna är medvetna om utvecklingen och dess betydelse för möjligheterna till samhällspåverkan, även om man inte är överens om önskvärdheten av densamma. Ett flertal kanaler för påverkan av den politiska beslutsprocessen tas upp - medverkan i utredning och myndighetsstyrelse, remissvar, opinionsbildning, politikerpåverkan och rådgivning. Innan jag går över till att redovisa hur organisationerna faktiskt agerade i arbetslöshetsförsäkringsfrågan ska jag med ovan angivna kanaler som exempel skapa ett begreppsschema över organisationernas möjlighet till beslutspåverkan. En första distinktion ska göras mellan formella och informella vägar. Nästa distinktion avser i vilket förhållande ett påverkansförsök står gentemot beslutet i sig - direkt, indirekt eller, i brist på bättre termer, dubbelt indirekt. Ett påverkansförsök kan inrikta sig direkt mot beslutet, indirekt via beslutsfattaren eller dubbelt indirekt via opinionen över beslutsfattaren till beslutet. Med dessa uppdelningar får man ett schema som ser ut som följer:

---

<sup>80</sup> SAF-tidningen 94/36/24

<sup>81</sup> SAF-tidningen 94/19/2

<sup>82</sup> SAF-tidningen 93/28/2 och 94/36/24



Figur 3: Organisationernas möjligheter att påverka beslutsprocessen

På figurens vänstra sida befinner sig de traditionellt korporativa kanalerna. Med formellt menas här att organisationerna är formellt indragna i beslutsprocessen. Man kan tänka sig en ytterligare uppdelning mellan reglerad och ickereglerad korporatism. Organisationernas deltagande i beslutsprocessen kan vara reglerat - exempelvis medverkan i myndighetstyrelser eller för den delen fackligt anknutna a-kassor - eller ej - utredningsuppdrag och remissinstanser som bestäms från fall till fall.

Det för fortsättningen intressanta är modellens högra sida och då speciellt de indirekta kanalerna.<sup>83</sup> Att det skulle ha förekommit några direkta aktioner riktade mot arbetslöshetsförsäkringsfrågans beslutsprocess är knappast troligt. Det skulle i så fall snarast inneburi att a-kassorna vägrat att tillämpa de nya reglerna. En strejk skulle i detta avseende vara att betrakta som en opinionsyttring då den inte på ett direkt sätt kan påverka beslutet. I andra fall kan man dock tänka sig strejker som direkt beslutspåverkan. Den informella och indirekta kanalen är vad jag avser med lobbying - kontakter med beslutsfattare för att indirekt påverka beslutet. Den informella och dubbelt indirekta vägen - opinionsbildning - har delats in i en inre och en yttre väg. Dessa skiljer sig åt beroende på vilken organisation man talar om. I LOs fall, med ett medlemsantal på 2,3 miljoner, så tenderar den inre och yttre vägen att sammanfalla. För TCO - 1,3 miljoner medlemmar - blir skillnaden större.

<sup>83</sup> I ett begreppsschema är det givetvis viktigt att hitta beteckningar som klargör istället för att förvirra. Man kan här fråga sig om informella påverkanskanaler är rätt sätt att beskriva direkta aktioner och sabotage vilka ofta rör sig om olagliga handlingar. Vidare kan såväl en skrivelse som ett remissvar från exempelvis TCO centralt ha väldigt liknande utformning och snarast betecknas som formella försök till påverkan. Möjligen skulle det här vara mera passande att tala om *påbudna* respektive *icke påbudna* påverkansvägar. Jag har ändå valt att stanna vid distinktionen *formellt-informellt* då detta är det vanliga sättet att beskriva möjligheterna till påverkan i den litteratur i ämnet som finns och även av organisationerna själva.

SAFs medlemsantal är betydligt mindre - 42000. Detta avser å andra sidan företag vilka sammantaget har 1,2 miljoner anställda.<sup>84</sup>

### 3.4 Empirisk undersökning - frågeställningar och metoder

Med detta begreppsschema som stöd ska två frågor besvaras. För det första om de informella och indirekta vägarna - lobbying och opinionsbildning - har ökat över tid. Att svara på denna fråga blir för min del ganska problematiskt då jag endast undersöker en fråga. Det svåra är att hitta ett lämpligt jämförelseobjekt. Det ideala vore om det fanns en reformering av arbetslöshetsförsäkringen, som i allt liknade den som genomfördes 1993-1994 förutom att arbetsmarknadens parter satt med i utredningen. Nu finns dock inte denna möjlighet. Det närmaste jag hittat är införandet av obligatorisk KAS 1974. Beslutprocessen tog här betydligt längre tid än reformen 1993-1994. Utredningen, där såväl SAF, LO som TCO ingick, tillsattes 1966 och arbetade under fem år. Det dröjde till 1973 innan propositionen kom och beslut fattades i riksdagen. Fördelen med att jämföra mot KAS-reformen är att denna genomfördes under en period då det svenska styrelseskicket fortfarande kan betecknas som korporatistiskt. Nackdelen är att reformen, till skillnad från införandet av en obligatorisk försäkring 1994, ur fackföreningarnas synvinkel var klart positiv.<sup>85</sup> En naturlig lösning på problemet är att med en bredare ansats jämföra ett flertal politikområden eller se på hur organisationernas aktivitet mot exempelvis utskott och departement förändrats över tid.<sup>86</sup> Nu spelar dessa problem inte så stor roll då min huvuduppgift är att besvara den andra frågan - hur de informella vägarna ser ut och har använts av TCO, LO och SAF i arbetslöshetsförsäkringsfrågan under den borgerliga regeringsperioden. Viktiga frågor här är om det fanns någon strategi bakom organisationernas agerande och om intensiteten i påverkansförsöken varierade över tid och i så fall varför.

För att nå svar på dessa frågor har jag använt två olika metoder. För det första har jag utgått en metod att mäta hur lobbyverksamheten varierat genom att jämföra antalet skrivelser skickade till utskott, departement och utredningar över tid. Den ursprungliga tanken med metoden är att använda sig av diarierna över inkomna handlingar och på så sätt kunna undersöka ett mycket stort antal skrivelser. Detta förfaringssätt medför dock vissa validitetsproblem. Jag har å andra sidan möjlighet att gå lite mer på djupet och läsa innehållet i skrivelserna. På detta sätt kan jag uppnå två fördelar. För det första finns det

---

<sup>84</sup> Siffrorna gäller 1993, se Bäck och Möller, s. 181 ff.

<sup>85</sup> För en genomgång av KAS-reformen och beslutsprocessen som ledde fram till denna se Erici och Roth, s. 74-81

<sup>86</sup> Se ex. Vaverka, Joakim, *Särintressenas inflytande över den lagstiftande processen*, PISA-projektets rapporter, nr. 2, (Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, 1995) och idem, "Demokrati i förändring", stencil, (Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, 1996)

en möjlighet att rensa ut de skrivelser som uppenbart inte är något uttryck för lobbyverksamhet - exempelvis räkningar skickade från myndigheter till utskott departement och utredningar. Dessutom kan man, som jag ska visa nedan, förutom lobbying, också fånga in en opinionsbildande verksamhet.<sup>87</sup>

Ett uppenbart problem med denna metod är att LO, TCO och SAF centralt med stor sannolikhet använder sig av andra kanaler än skrivelser i sina kontakter med beslutsfattare. För att komma runt problemet har även en andra metod utnyttjats - intervjuer med de för frågan huvudansvariga inom respektive organisation. Denna del av undersökningen kommer endast att beröra reformen under den borgerliga regeringen 1991-1994.

### 3.4.1 Skrivelseundersökning

Materialet består av skrivelser skickade till utredning, utskott och departement i och med KAS-reformen 1974 och införandet av en obligatorisk försäkring 1994.<sup>88</sup> När det gäller den tidigare reformen var det inrikesutskottet respektive inrikesdepartementet som hade hand om arbetsmarknadsfrågor medan deras nuvarande motsvarigheter är arbetsmarknadsutskottet och arbetsmarknadsdepartementet - i fortsättningen även kallade InU, InDep, AU och ADep. När det gäller utredningarna har jag undersökt aktiviteten mot dessa under hela deras verksamhetstid. För aktiviteten mot utskott och departement har jag begränsat mig till de halvår som propositioner läggs och beslut tas.<sup>89</sup> På detta sätt täcks hela processen fram till beslut. Jag har främst riktat mitt intresse mot fyra olika aktörer - LO, TCO, SAF och skrivelser skickade av enskilda individer och tillfälligt sammansatta grupper (i fortsättningen även ind/ad hoc). Övriga aktörer är exempelvis SACO,

---

<sup>87</sup> Metoden utvecklas i två uppsatser av Joakim Vaverka, skrivna inom ramen för PISA-projektet. Vaverka kan här visa hur lobbyverksamheten mot utskott och departement inom ett antal centrala politikområden ökat sedan 70-talets början.

<sup>88</sup> Skrivelserna finns att tillgå på följande ställen: Arbetsmarknadsutskottet - skrivelser till arbetsmarknadsutskottet, Departementsarkivet - skrivelser till arbetsmarknadsdepartementet, Riksarkivet - skrivelser till SOU 1971:42, SOU 1993:52 och inrikesdepartementet, Riksdagsbibliotekets klimatarkiv - skrivelser till inrikesutskottet.

När det gäller skrivelserna till departementet, och då speciellt i samband med den senare reformen, är det svårt att säga exakt hur många som riktar sig mot arbetslöshetsförsäkringsreformen. Flera skrivelser är förtecknade som exempelvis: "Protester mot regeringens arbetsmarknadspolitik" eller "Skrivelse ang. den höga arbetslösheten m.m.". För att slippa den mycket tidskrävande uppgiften att gå igenom dessa hundratals tänkbara skrivelser har jag utgått ifrån de skrivelser som, utifrån diarieförteckningen, med säkerhet rör arbetslöshetsförsäkringen. Detta medför att antalet skrivelser till arbetsmarknadsdepartementet sannolikt är i underkant.

<sup>89</sup> Av denna anledning blir materialet något skevt då den senare reformen var uppdelad på två propositioner och därmed två utskottsbehandlings (Prop 1993/94:80 och 209, beslut i december 1993 resp. juni 1994) till skillnad från den tidigare - en proposition och en utskottsbehandling (prop 1973:56, beslut i maj 1973). Detta, visar det sig, spelar mindre roll då antalet skrivelser till InU och InDep var i stort sett obefintligt.

riksdagen, AMS, kommuner och andra organisationer.<sup>90</sup> I tabellen nedan räknas som LO och TCO allt från huvudorganisation ner till klubbnivå och även underförbunden.

**Tabell 2: Skrivelsematerialet - en översikt**

	<u>LO</u>	<u>TCO</u>	<u>SAF</u>	<u>IND/AD HOC</u>	<u>ÖVR</u>	<u>TOT. ANG. REFORM</u>	<u>TOT.</u>
<u>UTREDNING 1966-1971</u>	1	0	0	2	87	90	90
<u>UTREDNING 1992-1993</u>	2	7	4	12	61	86	86
<u>InU 730101-730630</u>	0	0	0	0	5	5	26
<u>AU 930701-940630</u>	10	16	1	35	26	87	182
<u>InDep 730101-730630</u>	0	0	0	0	4	4	1604
<u>ADep 930701-940630</u>	48	22	0	295	53	418	2954

Redan utifrån denna enkla uppställning kan en del slutsatser dras. Om man som Vaverka ser skrivelserna som en sorts skriftlig lobbying kan man här ge ett svar på den första frågeställningen - lobbyverksamheten har ökat över tid. Enligt kolumnen längst till höger kan man i förstone få den uppfattningen att antalet skrivelser till utskott och departement på det stora hela är detsamma nu som för 20 år sedan. Man måste dock komma ihåg att inrikesdepartementet och inrikesutskottet hade ett betydligt större verksamhetsområde än dagens arbetsmarknadsdepartement och arbetsmarknadsutskott. Förutom arbetsmarknadspolitik hade man också ansvaret för en del bostadsfrågor och framförallt invandrarfrågor, vilket p.g.a. samtidens stora arbetskraftsinvandring till Sverige gav spår i diarierna.<sup>91</sup> Ser man till

<sup>90</sup> De tillfälligt sammansatta grupperna kan röra sig om allt från skrivelser undertecknade av minst två personer till protestlistor med tiotusentals namn. Den gemensamma nämnaren är att de är tillfälliga och helt inriktade på en fråga. Man kan också ha invändningar mot att jag inte särredovisar de olika aktörerna inom gruppen "övriga". Då mitt syfte är att se på LOs, TCOs och SAFs påverkansförsök har jag inte ansett detta nödvändigt.

<sup>91</sup> Det kan också nämnas att skrivelserna, förutom att ha ökat i antal över tid, fått en förändrad karaktär. För att ta skrivelserna till InDep som exempel. 1970 bestod dessa till allra största del av enskilda individers överklagande av beslut tagna av AMS, Skolöverstyrelsen, Bostadsstyrelsen, Invandrarverket o.s.v. Den andra stora posten var ansökningar om byggnationer med hjälp av beredskapsarbete. De skrivelser till ADep jag gått igenom (alla mellan 1992-1994) består främst av olika reaktioner på regeringsförslag från enskilda individer och ad hoc-grupper men också många organisationer och då speciellt fackföreningar. Jag har här inga siffror men mönstret är tydligt även vid en ganska ytlig genomgång av materialet. Detta ger ett visst stöd till Jörgen

arbetslöshetsförsäkringsfrågan är mönstret ännu klarare. Helt klart är att såväl LOs som TCOs informella påverkansförsök ökat i detta avseende. När det gäller jämförelsen av skrivelseaktiviteten mot utredningarna måste två förtydliganden göras. För det första så pågick utredningen inför KAS-reformen i fem år medan den senare utredningen arbetade ett år varför aktiviteten mot den senare relativt sett var intensivare. Det ska också påpekas att även om den senare var en enmansutredning så var till den knuten sakkunniga från såväl SAF, TCO som LO. Dessa var inte ledamöter med beslutsrätt i formell mening men de hade rätt att vara närvarande vid utredningens sammanträden och dessutom avge särskilda yttranden i anslutning till betänkandet. Denna organisering torde ha minskat organisationernas behov av en mer informell lobbyverksamhet. Trots detta har skrivelseaktiviteten i förhållande till den tidigare utredningen ökat.<sup>92</sup> Undantaget är SAF. De fyra skrivelser som skickades till utredningen 1992-93 var förslag och utkast till en rapport om arbetslöshetsförsäkring och lönebildning som SAF-ekonomen Jan Herin skulle skriva i egenskap av expert knuten till utredningen och alltså inte direkt någon lobbyverksamhet. Den enda återstående skrivelse som härrör från SAF kan knappast tas som intäkt till att denna form av påverkan blivit viktigare för organisationens del.

För att kunna titta lite närmare på lobbyingen i samband med införandet av en obligatorisk försäkring 1994 och diskutera kring möjligheten att med hjälp av detta material fånga upp även opinionsbildning ska jag redovisa LOs, TCOs och ind/ad hoc-gruppens påverkansförsök månad för månad mot arbetsmarknadsutskottet.<sup>93</sup>

---

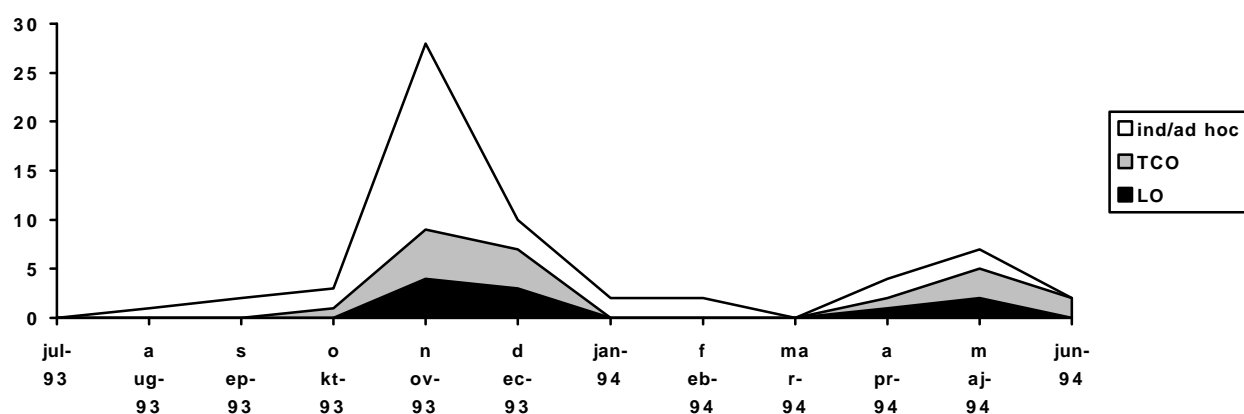
Hermanssons tanke att förändringen av utskottsindelningen till en mer sakmässig indelningsgrund indirekt har förstärkt lobbyingen gentemot riksdagen. Detsamma borde gälla indelningen av departementen.

Se Hermansson, Jörgen, m.fl., "Politiska Institutioner och Strategiskt Agerande (PISA): Projektansökan till riksbankens jubileumsfond", s. 11 f.

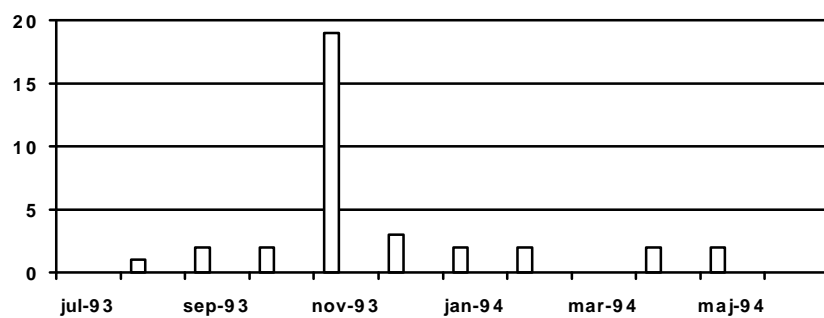
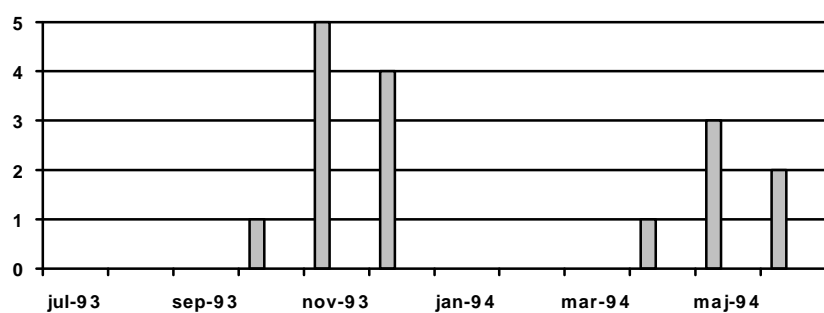
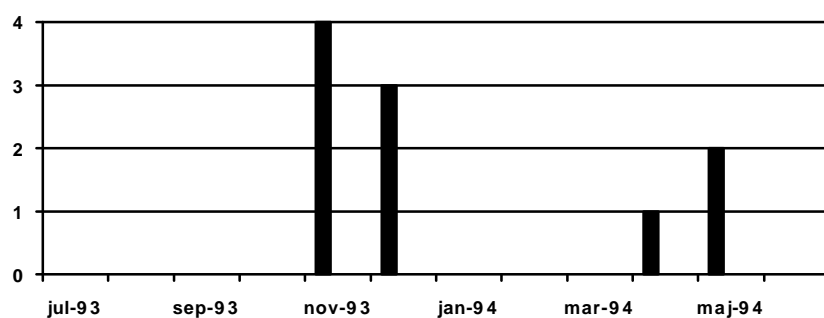
<sup>92</sup> Organisationernas ledamöter i utredningen är de som de som också intervjuats då de var huvudansvariga för respektive organisations agerande i frågans beslutsprocess som helhet.

<sup>93</sup> Liknande resultat som de nedan får man även med en månadsvis uppdelning av skrivelserna mot ADep 930701-940630. Fördelen med att se på påverkansförsöken mot AU är, förutom det mindre och därmed mer övergripbara materialet, att skrivelserna där finns samlade i betänkandemappar utifrån vilket beslut de är riktade mot. Skrivelserna till ADep, däremot, är ordnade efter det datum de inkommer. Hade jag försökt beställa fram närmare 400 skrivelser som inte står samlade på samma ställe hade jag antagligen blivit mäkta impopulär på departementsarkivet.

**Diagram 1: LOs, TCOs och ind/ad hoc-gruppens skrivelser till AU 930701-940630**



**Diagram 2,3 och 4: LOs, TCOs och ind/ad/hoc-gruppens skrivelser till AU 930701-940630**





Här går ytterligare mönster att utläsa. För det första kan man konstatera det ganska självklara att ju närmare beslutet lider (mitten av december 1993 och början av juni 1994) desto intensivare blir påverkansförsöken. Detta är tydligare inför det första beslutet beroende på den kraftiga ökningen av skrivelser från ind/ad hoc-gruppen i november 1993 men också att den fackliga aktiviteten är mindre inför det senare beslutet. En möjlig tolkning av detta mönster är att lobbyverksamheten, och för den delen även den opinionsbildande verksamheten, påverkades av att socialdemokraterna under våren, med höga opinionssiffror i ryggen, lovade att riva upp reformen av arbetslöshetsförsäkringen om de skulle vinna höstens val. Det ska här direkt sägas att denna tolkning inte får något stöd i intervjuerna med organisationsrepresentanterna. Det var snarare så att för att få partiet att, i händelse av valseger under hösten, utlova en återställare av en eventuell reform av arbetslöshetsförsäkringen så tilltog LOs och TCOs lobbyverksamhet mot socialdemokraterna under våren 1994. Mer om detta nedan.

Ind/ad hoc-gruppens något avvikande mönster är intressant i sig och ska därför undersökas närmare. Det visar sig att ökningen från mellan noll och tre skrivelser under övriga månader till 19 i november 1993 till största delen (12 st.) härrör från enskilda och grupper av personer tillhörande "Tjejligan"- en underorganisation inom LO. Man kan här snarast tala om en inre opinionsbildning där medlemmarna mobiliseras uppifrån för att i sin tur utöva påtryckningar mot beslutsfattarna.

Vid en genomläsning av materialet ser man hur likalydande skrivelser återkommer med olika avsändare.<sup>94</sup> För att ta ett exempel så inkom till arbetsmarknadsutskottet i början av november 1993 en protest mot regeringsförslaget från TCO centralt. Senare samma månad och under början av december skickades samma skrivelse, i något fall förkortad, från Handelstjänstemannaförbundets Västerbottensavdelning, Mellannorrlandsavdelning, Malmöavdelning och TCO-distriktet i Malmöhus län. Liknande mönster går att spåra hos LO med underförbund. Även här kan man ur huvudorganisationernas synvinkel tala om en inre mobilisering. För att få kraft bakom orden krävs ett gemensamt uppträdande där hela organisationen står enad. Denna tankegång återkommer i de båda interna utredningar jag redovisat ovan.<sup>95</sup> Även samverkan mellan olika löntagarkollektiv för att nå större genomslagskraft är något man trycker på i utredningarna.<sup>96</sup> Ett utslag av detta synsätt är en gemensam skrivelse från LO, TCO och SACO i samband med en uppvaktning av utskottet i maj 1994. Liknande, gemensamma skrivelser är rikligt förekommande i påtryckningarna mot arbetsmarknadsdepartementet - allt ifrån samarbete på central nivå till tvärfackliga projekt på arbetsplatser.

---

<sup>94</sup> Jag ska här inte återge innehållet i skrivelserna då detta snarast skulle bli en upprepning av den debatt jag ovan gått igenom.

<sup>95</sup> *Curt Persson 1*, s. 38 och *En stark och ...*, s. 27

<sup>96</sup> *Curt Persson 1*, s. 71 f. och *En stark och ...*, s. 25

### *3.4.1.1 Slutsatser och metoddiskussion*

Utifrån skrivelser skickade till utredning, departement och utskott kan man alltså säga en hel del om organisationernas påverkansförsök i arbetslöshetsförsäkringsfrågan. Metoden är från början avsedd att mäta lobbyverksamhet men går man lite mer på djupet kan man även finna spår av opinionsbildning. Det går därför att till viss del redan nu svara på de två frågeställningar undersökningen skulle belysa - om TCOs, LOs och SAFs utnyttjande av informella påverkanskanaler ökat över tid och hur dessa vägar i så fall ser ut. När det gäller LO och TCO kan man se hur lobbyverksamheten ökat. Frekvensen stiger ju närmare beslutdatumet kommer. Både mobilisering inom och samverkan mellan de fackliga organisationerna har förekommit.

För SAFs del gav denna del av undersökningen inga svar. Det kan finnas flera tänkbara förklaringar till detta. Arbetslöshetsförsäkringen är med all sannolikhet inte en lika brännande het fråga för SAF som för LO eller TCO. Det kan också vara så att SAF har andra, och betydligt effektivare påverkansmöjligheter än att skicka skrivelser. Häri ligger en svaghet med metoden. På central nivå är det sannolikt så att arbetsmarknadsorganisationerna använder sig av andra kanaler i sina kontakter med beslutsfattare än att skicka skrivelser - något som också Vaverka påpekar.<sup>97</sup> De flesta av de ovan redovisade skrivelserna från LO och TCO kommer från olika sektioner och avdelningar inom huvudorganisationerna eller underförbunden. Problemet kan dock vändas till en fördel om man istället för lobbying från LOs eller TCOs sida talar om inre opinionsbildning där de lägre nivåerna inom organisationerna och medlemmarna mobiliseras så att de i sin tur utövar påtryckningar - lobbar - mot beslutsfattarna. Detta kräver att man också läser innehållet i skrivelserna vilket komplicerar undersökningar med alltför stort urval.

Jag lämnar här metoddiskussionen för att ytterligare belysa organisationernas påverkansförsök med hjälp av en intervjuundersökning. Frågeställningarna är desamma men metoden en annan.

### 3.4.2 Intervjuundersökning

Undersökningen har underlättats av att det inom såväl SAF, LO som TCO var en person som var ansvarig för respektive organisations agerande i frågan. När det gäller LO har två intervjuer genomförts eftersom Per Ivan Andersson - ansvarig för arbetsmarknadspolitiska frågor - 1994 slutade sitt arbete på LO och hans arbetsuppgifter övertogs av Hans Karlsson - nuvarande

---

<sup>97</sup> *Demokrati i förändring*, s. 43

avtalssekreterare. TCOs representant är Jaan Kolk och SAFs Carl Magnus Pontén. Sammantaget blir det alltså fyra intervjuer.<sup>98</sup> Syftet med intervjuerna har inte varit att få exakta siffror på hur ofta och vid vilka tidpunkter man kontaktade en viss beslutsfattare eller i vilka tidningar och med hur många artiklar man kom ut. För att få svar på sådana frågor behöver man snarast ha tillgång till kalendrar och mötesprotokoll. Det jag istället vill undersöka är övergripande mönster i organisationernas val av informella påverkanskanaler i frågan.

#### *3.4.2.1 SAF - påverkan på lång sikt*

Jag börjar med det avvikande fallet - SAF. Det visar sig här, precis som i skrivelseundersökningen, att SAF knappast alls försökte påverka reformen genom lobbying eller opinionsbildning. Förutom att Pontén satt med som sakkunnig i utredningen och på så sätt kunde framhålla SAFs åsikter i frågan togs i stort sett inga kontakter med vare sig regeringen, utskottet, enskilda riksdagspartier eller andra berörda parter och organisationer under beslutsprocessen. Detsamma gäller opinionsbildande verksamhet. Inga försök att mobilisera SAFs medlemmar gjordes. I samband med att utredningsbetänkandet släpptes utarbetades ett pressrelease där SAF framförde att det fanns andra ståndpunkter än de utredaren fastnat för. I övrigt tog man inga kontakter med media. Pontén medverkade i något radio- och TV-program. Det var dock inte SAF själva som var initiativtagare till detta.

Denna brist på agerande från SAFs sida är intressant i sig. Jag ska här lämna två tänkbara förklaringar till förhållandet.<sup>99</sup> För det första är det så att arbetslöshetsförsäkringen aldrig varit någon stor fråga för SAF. Det finns så många andra viktigare frågor för företagare att man ej velat slösa krut på denna. Dessutom har försäkringen alltid varit en hjärteangelägenhet för de fackliga organisationerna vilket medfört att SAF haft svårt att göra sin röst hörd. Av denna anledning har SAF inte ansträngt sig för att agera när frågan varit aktuell. Denna tolkning stämmer väl överrens med att reformförslagen

---

<sup>98</sup> I fortsättningen kommer jag att hänvisa till SAF, TCO respektive LO (Andersson) - till och med 931231 - och LO (Karlsson) - från och med 940101. Intervjuerna genomfördes 961121 (LO (Andersson)), 961128 (SAF), 961203 (TCO) och 961219 (LO (Karlsson)). Hänvisningar kommer endast att ske vid direkta citat och om det kan råda tvivel om från vilken intervju uppgifterna är hämtade.

<sup>99</sup> LO (Karlsson) nämner även en tredje möjlighet, nämligen att SAF är väldigt hemlighetsfulla när det är en borgerlig regering. "Då ligger SAF väldigt lågt utåt". Inom SAF förnekar man bestämt anspelnings på att organisationen under borgerliga regeringsperioder skulle ha direkta kanaler in i kanslihuset på ett sådant sätt som LO, enligt SAF, har under socialdemokratiska regeringar. Pontén menar att det snarast var tvärtom så att departementstjänstemännen under regeringen Bildt närmast värjde sig när SAF försökte ta kontakt. Frågan är i och för sig intressant men omöjlig för mig att avgöra varför jag lämnar den till fortsatt disputerande organisationerna emellan. Man kan också tänka sig att SAF inte hade så mycket att invända mot reformförslagen och därför inte behövde agera i frågan. Faktum är dock att vare sig utredningsbetänkandet eller propositionerna föll organisationen särskilt väl i smaken. Se genomgången av debatten ovan och intervju SAF - 961128.

inte tas upp till behandling i SAF-tidningen i lika hög grad som i de fackliga organen, vilket konstaterats ovan.

Också den andra förklaringen - som ska ses som ett komplement till den första - speglas i SAF-tidningens bevakning av arbetslöshetsförsäkringen, men då istället i det faktum att man inriktade sig på att förklara organisationens egna förslag till en bra försäkring. Gräver man lite djupare visar det sig att SAF faktiskt har agerat i frågan om än på ett mer allmänt plan. Arbetsgivarna har länge haft som mål att få till stånd en, som man säger, helrenovering av socialförsäkringssystemet där även en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med förstärkt egenfinansiering ska ingå. Strategin har varit att upprepa denna ståndpunkt gång efter gång i både lobby- och opinionsbildande sammanhang. I sina kontakter med beslutsfattare har SAF vänt sig inte bara till arbetsmarknadsdepartementet respektive arbetsmarknadsutskottet utan också framfört sina åsikter till socialdepartementet och socialförsäkringsutskottet eftersom man anser att det är i dessa instanser frågan bör höra hemma. Dessa kontakter fortsatte även under den borgerliga regeringsperioden i form av exempelvis kontinuerliga utskottsbesök där SAFs syn på den förda politiken i allmänhet framlades. Man kan här tala om mer långsiktiga, nästan rutiniserade påverkansförsök. Även inom TCO och LO förekommer givetvis liknande långsiktiga försök att med hjälp av lobbying och opinionsbildning erövra det som något vagt ibland kallas det politiska initiativet. I samtliga intervjuer och i respektive organisations tidningar återkommer man ofta till frågan om det politiska initiativet och hur det sena 60-talets och tidiga 70-talets vänstervindar övergått till 80-talets och det tidiga 90-talets mer arbetsgivarvänliga klimat. För SAFs del gäller det att inte stanna och vila på lagrarna - ännu återstår mycket att göra. Fackföreningsrörelsen kraftsamlar för att återerövra det förlorade initiativet. LOs och TCOs interna utredningar som syftade till att skapa effektivare organisationer i en förändrad omvärld ska ses i ljuset av detta. I anslutning till denna diskussion försöker främst LO och SAF att uppskatta motpartens resurser för att bedriva opinionsbildning. De resultat man kommer fram till är väl snarast att betrakta som en sorts defensiv opinionsbildning i sig - motparten har i det närmaste outtömliga resurser jämfört med de egna. Man kan här tänka sig att organisationernas olika resurser gör att de har olika förutsättningar i den opinionsbildande verksamheten. LO skulle då med sitt stora medlemsantal ha större möjligheter att genom en inre mobilisering få till mer kortsiktiga kraftsamlingar i konkreta frågor. SAFs fördelar ligger i organisationens och dess medlemsföretags stora ekonomiska resurser och utredningskapacitet. Detta skulle i så fall lämpa sig bättre för en mer allmän och långsiktig opinionsbildning.<sup>100</sup> Den andra förklaringen till SAFs "brist" på agerande i och med att försäkringen skulle reformeras beror då snarast på frågeställningen och det begreppsschema jag utgått ifrån där själva reformen och beslutet i frågan ställts i centrum och inte

---

<sup>100</sup> Se ex. LO-tidningen 94/22/bilaga, SAF-tidningen 91/19/20 och 91/17/16 och Bäck och Möller, s. 208-220.

arbetslöshetsförsäkringen i sig. Det jag velat fånga är de mer akuta insatserna som blev aktuella när frågan kom upp på tapeten och inte det allmänna bakgrundsbruset av påverkansförsök mot politiken i stort där arbetslöshetsförsäkringen ingår som en liten del. Ur detta perspektiv kvarstår det faktum att SAF inte i någon nämnvärd utsträckning försökte påverka beslutsprocessen kring reformeringen av försäkringen.

#### *3.4.2.2 LO och TCO - samverkan och inre mobilisering*

För att undvika alltför mycket upprepningar ska jag först redovisa de gemensamma dragen i de bägge fackliga organisationernas påverkansförsök för att sedan gå över till att peka på skillnaderna och deras orsaker.

Det mest utmärkande för de fackliga organisationernas lobbyverksamhet i samband med reformeringen av försäkringen var det samarbete som under resans gång utvecklades mellan LO, TCO och SACO. Även i normala fall förekommer en viss samverkan mellan organisationerna i särskilt arbetsmarknadspolitiska frågor. De yttre omständigheterna tvingade dock nu de tre att närma sig varandra än mer. När man märkte vart speciellt utredningen men även propositionerna barkade hän och hur ideologiskt ifrågasatt försäkringen var såg man ingen annan utväg än att bilda gemensam front. "Så långt gick det här samarbetet att dels hur vi träffade andra och vem som gjorde det och vad som informerades och om det lämnades papper och annat det var alla införstådda med. Kanske alla inte uppträdde samtidigt, men alla visste om att det var en enighet både mot den man träffade och i gruppen."<sup>101</sup> Syftet med samverkan var att få större tyngd bakom försöken att stoppa reformen men också att komma med ett positivt motförslag. Detta visar sig i det gemensamma särskilda yttrande i anslutning till utredningen där man sågar betänkandet men också drar upp riktlinjerna för hur försäkringen enligt de fackliga organisationerna i framtiden bör utvecklas. Detta var första gången LO, TCO och SACO formulerade en gemensam syn på hur försäkringen borde se ut. Som jag ovan redan påpekat var samverkan mellan fackliga organisationer något man tryckte på i de båda interna utredningarna.

När det gäller kontakterna med beslutsfattare följde man här på naturligt sätt beslutsprocessen. Vid påverkansförsöken mot utredaren låg tyngdpunkten på de mer formella kontakterna som rollen som sakkunnig medförde men även mer informella besök förekom. Därefter inriktade man sig på departementet och när propositionerna skrivits vände man sig allt mer till utskottet. Intervjuerna bekräftar också det som skrivelseundersökningen visade - intensitet i påverkansförsöken tilltar ju närmare beslut det lider. Under riksdagsåret 93/94 ökade de bägge organisationernas kontakter med

---

<sup>101</sup> Citat: intervju LO (Andersson) - 961121, även TCO - 961203

socialdemokraterna. Syftet var att få fram en garanti att partiet, i händelse av seger i det kommande valet, skulle riva upp en eventuell reform. Dessutom ville man att socialdemokraterna i de partimotioner som skrevs i samband med de båda propositionerna skulle ansluta sig till den syn på försäkringen som LO, TCO och SACO förde fram i det gemensamma yttrandet. Dessa påverkansförsök fortsatte med ökande styrka efter valet.

Man kan inte tala om någon speciell strategi i organisationernas lobbyverksamhet i frågan utan det var snarare en naturlig fortsättning på tidigare arbete. Det fanns ett etablerat kontaktmönster att jobba efter. När frågan blev aktuell ökade dock intensiteten i påtryckningarna. Det viktigaste var att tydligt demonstrera sammanhållningen mellan de tre fackliga organisationerna, eller som LOs Per Ivan Andersson uttryckte saken: "fan ska till för att spräcka oss".<sup>102</sup>

Även mellan de bägge organisationernas opinionsbildande verksamheter fanns det stora likheter. På detta område förekom dock inte så mycket av samverkan. På grund av frågans karaktär valde man att inrikta sig på den inre opinionen. Arbetslöshetsförsäkringen lämpar sig inte direkt för slagkraftiga annonskampanjer eller reklamfilmer då den är tekniskt ganska svårgenomtränglig.<sup>103</sup> Istället valde man, när det gällde den utåtriktade opinionsbildningen, att baka in försäkringsfrågan i mer allmänna kampanjer mot arbetslösheten. En annan svårighet för TCO och LO var att man var beroende av medias intresse för att nå ut. När frågan var som hetast runt årsskiftet 1993-1994 hade organisationerna inga problem att få in artiklar i tidningar eller göra sin röst hörd i TV och radio. Ofta var det dock media som här tog kontakt med LO och TCO och inte tvärtom.

För att mobilisera de egna medlemmarna användes ganska traditionella kanaler. Organisationspressen engagerades, informationsblad trycktes och skickades ut, PM med underlag för argumentering mot förslagen distribuerades till förtroendevalda, seminarier och möten anordnades. Med denna verksamhet kunde LO och TCO uppnå två syften. För det första ville man inom respektive organisation förankra och skapa en enad front utåt. Genom att väcka den inre opinionen började också medlemmarna att röra på sig - insändare skrevs, folk tog kontakt med och protesterade hos politiker och demonstrationer anordnades. Man kan här tala om en inre opinionsbildning som övergår i en yttre och något som kan kallas gräsrotslobbying.

Detta visar att de olika informella kanalerna för samhällspåverkan inte är skilda åt utan istället går in i och är beroende av varandra. Både från LO och TCO framhåller man vikten av att ha ett samspel mellan lobbyverksamhet och

---

<sup>102</sup> Citat: Intervju LO (Andersson) - 961121

<sup>103</sup> I intervjuerna pekar man dock på att genom att allt fler människor blivit beroende av arbetslöshetsförsäkringen och därmed blivit mer insatta i dess detaljer har en utåtriktad opinionsbildning i frågan förenklats.

opinionsbildning i större frågor. De båda påverkanssätten är tagna var för sig användbara på olika sätt och i olika aspekter av en fråga. Lobbying fungerar bäst i det långa loppet och med inriktning mot tekniskt begränsade frågor. Opinionsbildning, däremot, bygger mer på ideologiska argument och är, för att vara kärnfull, kortsiktigare till sin karaktär.<sup>104</sup> Detta förklarar det faktum att de opinionsbildande insatserna intensifierades ju närmare beslut frågan led. Enligt resonemanget ovan borde lobbying lämpa sig bäst för att påverka arbetslöshetsförsäkringen - den är tekniskt svårgenomtränglig och beslutsprocessen kring reformen pågick under en hel mandatperiod. Å andra sidan är det, enligt de båda organisationerna, så att ju mer politiskt laddad en fråga blir så är lobbying som sker i tomma luften ineffektiv. Det är då inte de blå ögonen och goda idéerna som räknas utan man måste också ha opinionen i ryggen.

Dessa tankegångar stämmer väl överrens med LOs och TCOs agerande. I takt med att frågan blev allt mer laddad och infekterad tilltar mobiliseringen av medlemmarna för uppnå ett tryck på beslutsfattarna. Denna aktivitet fortsatte även efter det att socialdemokraterna vunnit valet 1994. När det gäller opinionsbildningen kan man för de fackliga organisationernas del tala om en medveten strategi att satsa på den inre istället för den yttre vägen. Denna mobilisering ledde sedan till att medlemmar, underförbund och lägre nivåer i organisationerna satte igång en opinionsbildande verksamhet och utövade lobbying mot politikerna.

### *3.4.2.3 Skillnader i LOs och TCOs agerande*

Vari låg då skillnaderna i LOs och TCOs påverkansförsök? Förutsättningarna för de bägge organisationerna är olika beroende på att LO är en del av arbetarrörelsen medan TCO är opolitiskt. Detta gör att LO på ett naturligt sätt har mer djupgående och kontinuerliga kontakter med socialdemokraterna. Så var fallet även i denna fråga medan det under reformeringens beslutsprocess förekom kontakter mellan TCO och socialdemokraterna endast då partiet skrev sina motioner.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Det gäller här att göra skillnad på opinionsbildning riktad mot en konkret fråga och den form av mer långsiktig opinionsbildning, som jag tangerat ovan, vilken till syvende och sist går ut på gripa problemformuleringsprivilegiet.

<sup>105</sup> Givetvis utövade TCO påtryckningar mot socialdemokraterna även under hösten 1994. Dessa kontakter föranleddes dock inte av att socialdemokraterna var det största riksdagspartiet utan att de innehade regeringsmakten.

Frågan är om man kan kalla den traditionellt fackligt-politiska samverkan mellan LO och socialdemokraterna för lobbying. Inom LO anser man inte att lobbyverksamhet är rätt metod när det gäller kontakterna med socialdemokraterna. Istället menar man att den "fackligt-politiska samverkan har utgått ifrån en värdegemenskap och idéuppfattning som gör att vi ska inte behöva ligga på och hitta på tekniska lösningar [...]. Man behöver, tycker vi, inte lobba internt." Man ser det som ett problem att socialdemokraterna på senare tid inrättat sig efter att alla bedriver lobbying och att LO är en intresseorganisation bland andra. Då LO medvetet valt att arbeta på ett annat sätt tycker man själva att man är ganska dåliga på lobbyverksamhet: "vi

Banden med socialdemokraterna påverkar enligt de båda LO-representanterna även möjligheterna till opinionsbildning. LOs reaktioner på politiken under borgerliga regeringar anses förutsägbara om man argumenterar ideologiskt och därför får man svårare att nå ut i media. Enda sättet att komma runt problemet är att använda mer tekniska och faktabetonade argument. Ett exempel är de beräkningar av den nya arbetslöshetsförsäkringens effekter på kommunernas socialbidragskostnader som gjordes inom LO. Detta gör dock att opinionsbildningen inte blir lika slagkraftig. Tvärtom är det när socialdemokraterna har makten. Ideologisk argumentering från LOs sida mot ett regeringsförslag tolkas då som en intern konflikt inom arbetarrörelsen - ett rosornas krig - vilket innebär större dramatik. Opinionsbildningen kan då få ett ordentligt tryck - Hans Karlsson pekar här på den nu aktuella striden om arbetsrätten.<sup>106</sup>

Den sista skillnaden mellan de bägge fackliga organisationernas påverkansförsök är inte allmängiltig, vilket de två övriga är, utan härrör sig till arbetslöshetsförsäkringsfrågan. TCO var här den pådrivande parten när det gällde att inte bara sätta sig emot reformförslagen utan också få igång processen mot en för de fackliga organisationerna mer positiv omstöpning av försäkringen. Man ska här komma ihåg att TCO sedan länge, på ett helt annat sätt än LO, haft en klart uttalad ståndpunkt om hur försäkringen bör se ut.<sup>107</sup>

---

ska inte kuta i korridorerna tillsammans med LRF och Kennelklubben och allt vad det kan vara utan de samtal som behövs sköter vi på ett helt annat sätt.", Citaten: intervju LO (Karlsson) - 961219, se även *Curt Persson 1*, s. 56 ff.

<sup>106</sup> Intervju LO (Andersson) - 961121 och LO (Karlsson) - 961219

<sup>107</sup> Intervju TCO - 961203



## 4 SAMMANFATTNING

Vad har jag då velat visa med den här undersökningen? Det material jag använt kan inte ge något helt tillfredsställande svar på om organisationernas användning av informella påverkanskanaler över tid har ökat. En grov indikation på att så är fallet ger i och för sig skrivelseundersökningen - både i allmänhet och i arbetslöshetsförsäkringsfrågan. Alla fyra intervjuade håller också med om att såväl lobbying som opinionsbildning blivit allt viktigare i försöken till samhällspåverkan under den tid de arbetat på respektive organisation.<sup>108</sup> Mitt huvudsyfte har å andra sidan inte varit att svara på denna fråga. Det jag istället velat visa är *hur* TCO, LO och SAF med hjälp av informella och indirekta kanaler försökt att påverka reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen i ett läge där det svenska styrelseskicket är ställt i förändring. Viktiga frågor blir då om det fanns någon strategi bakom påverkansförsöken, om intensiteten i agerandet varierade över tid och i så fall varför, hur de olika kanalerna mer specifikt såg ut och så vidare.

Inom organisationerna fanns under den här tiden en medvetenhet om att deras möjligheter till samhällspåverkan nu på gott och ont hade förändrats. I TCOs och LOs interna utredningar drogs riktlinjer upp för hur man i framtiden skulle bli mer effektiv i sina påverkansförsök. Agerandet i arbetslöshetsförsäkringsfrågan visar att de också försökte använda dessa lärdomar. Intensiteten i påverkansförsöken tilltog ju närmare beslutet led. En utpräglad samverkan mellan de fackliga organisationerna utvecklades under resans gång. På grund av frågans karaktär valde man att satsa mer på den inre än den yttre opinionen. Detta ledde till att man inom organisationerna fick en enad front och att medlemmarna och de lägre nivåerna mobiliserades så att de i sin kunde utöva ett tryck mot politikerna. Händelseförloppet visar att de olika påverkansvägarna inte är skilda åt utan går in i och är beroende av varandra ju mer politiserad frågan blev.

SAF, däremot, försökte inte aktivt att påverka beslutsprocessen. Till denna sanning med modifikation fanns två orsaker. För det första är arbetslöshetsförsäkringen, även om den har betydelse, ingen hjärtefråga för organisationen. För det andra förekom en viss aktivitet mot arbetslöshetsförsäkringsfrågan från SAFs sida. Denna var dock inte inriktad direkt mot reformeringen av försäkringen utan mer allmän och långsiktig till sin karaktär varför den inte tagits upp till behandling.

---

<sup>108</sup> Från TCOs och LOs sida påpekar man dock att även om arbetssättet förändrats mot mer av lobbyverksamhet så är kontaktnätet detsamma: "Förändringen var att tidigare satt parterna bildligt uttryckt vid beslutandebordet och förde debatten öppet inför beslut [...]. Sedan blev det att ställa sig bakom och försöka påverka inför beslut men kontaktnätet var i princip detsamma." Detta förhållande tyder på att det arbetsmarknadspolitiska området har haft och idag har ett ganska litet antal berörda parter vare sig styrelseskicket präglas av korporatism eller ej. Citat: intervju LO (Andersson) - 9611211, även TCO - 961203.

Hade då LOs och TCOs påverkansförsök någon effekt på frågans lösning? Min uppgift har inte varit att undersöka detta men jag ska ändå som avslutning låta organisationernas representanter svara på frågan. Inom både TCO och LO anser man att de starka fackliga protesterna bidrog till att regeringen lade utredningsförslaget åt sidan. Även om propositionerna enligt de båda organisationerna innehöll stora förgripligheter så kunde de inte jämföras med det väldiga systemskifte som Gerhard Larssons förslag innebar. Också det faktum att det gemensamma yttrandet hade sådan tyngd att man kunde förmå socialdemokraterna att i sina partimotioner knyta an till detta och dessutom ge löfte om att riva upp den eventuella reformen lyfter TCO och LO fram som något lyckat.<sup>109</sup> Hans Karlsson pekar på en mer långsiktig, och för organisationens del såväl icke avsedd som negativ, effekt av LOs agerande i frågan. Under våren 1994 försökte LO pressa socialdemokraterna att i sin partimotion angående arbetslöshetsförsäkringen gå ännu längre ifrån regeringens förslag. Inom organisationen tror man att socialdemokraterna ansåg att eftersom LO varit för dåliga att mobilisera medlemmarna och få fram en opinion i frågan hade det etablerats en politisk uppfattning om arbetslöshetsförsäkringen som gjorde det svårt för partiet att avvika alltför långt från mitten. Att det skulle vara den fackliga grenens uppgift att skapa svängrum åt socialdemokraterna är enligt LO en helt befängd idé. Dagens stridigheter inom arbetarrörelsen kring arbetslöshetsförsäkringen och arbetsrätten tror man på detta sätt uppstod redan under den borgerliga regeringsperioden.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Intervju TCO - 961203 och LO (Karlsson) - 961121

<sup>110</sup> Intervju LO (Karlsson) - 961219

## 5 APPENDIX

### 5.1 Samtidens försäkring

Ersättningsskyddet mot arbetslöshet innehöll 1991 två delar - den frivilliga försäkringen och KAS.<sup>111</sup> Den frivilliga delen administrerades av 42 a-kassor.<sup>112</sup> 38 av dessa var fackligt anknutna, medan de övriga fyra var inriktade på olika företagargrupper. Finansieringen gällde dels administrationen, som bestreds med medlemsavgifter, och dels ersättningen till de arbetslösa, som betalades ur den s.k. arbetsmarknadsfonden. Denna fick sina medel från arbetsgivaravgifter (2,12%) och till en liten del från medlemsavgifterna.<sup>113</sup> Medlemsavgifterna till a-kassan var inte på något sätt var differentierade i förhållande till den egna branschens arbetslöshet.<sup>114</sup> För att få tillgång till ersättning måste två villkor ha uppfyllts. Dels ett medlemsvillkor - man var tvungen att ha varit medlem i en a-kassa i tolv månader. Dessutom skulle den sökande klara av ett arbetsvillkor - förvärvsarbete (för en första period) eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd (för påföljande perioder) under minst 225 timmar, fördelade på minst fyra månader, minst tre timmar per dag under en ramtid av tolv månader. Ersättningen utgick i form av dagpenning som uppgick till 90% av den försäkrades normalinkomst före arbetslösheten upp till 5,5 basbelopp (=14600 kr/månad). Ersättningsperiodens längd var 300 dagar för varje gång ett arbetsvillkor fullgjorts. Antalet perioder var obegränsat. Med obegränsat menas här att ett nytt arbetsvillkor alltid kunde uppfyllas med arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

KAS var obligatoriskt men dock inte inkomstrelaterat. Ersättningsnivån var istället lika med lägsta dagpenning för arbetslöshetsförsäkringen (210 kr, eller 4300 kr/månad). Periodlängden var 150 dagar och antalet ersättningsperioder var ej begränsat. Ett arbetsvillkor måste uppfyllas vilket innebar förvärvsarbete (för en första period) eller åtgärd (för påföljande perioder) minst 375 timmar, fördelade på minst fem månader under en ramtid av tolv månader. Kunde man inte uppfylla arbetsvillkoret så fanns ett utbildningsvillkor - avslutad heltidsutbildning under minst ett år och tre månaders karens. Administrationen av KAS sköttes av fyra länsarbetsnämnder eller KAS-kontor. Finansieringen av ersättningen stod, liksom för försäkringen, arbetsmarknadsfonden för.<sup>115</sup>

---

<sup>111</sup> För en genomgång av samtidens system se SOU 1993:52, s. 109-132.

<sup>112</sup> Medlemskap i a-kassa innebar inte automatiskt medlemskap i fackförening. Möjlighet fanns att enbart vara ansluten till a-kassan men bara ett fåtal utnyttjade/utnyttjar detta. Däremot innebar medlemskap i fackförening också medlemskap i a-kassa.

<sup>113</sup> Medlemsavgiften uppgick till cirka 0,3-0,4% av normal bruttolön vilket innebar att av den totala finansieringen stod egenavgifter för ung. 10% medan resten bekostades av arbetsgivaravgifter. När den stigande arbetslösheten från 1991 och framåt urholkade finansieringssystemet sjönk dessa procenttal åtskilligt men förhållandet dem emellan, 1/9, kvarstod.

<sup>114</sup> En utjämning av medlemsavgifterna beslutades om våren 1991.

<sup>115</sup> Pengar togs här endast från arbetsgivaravgiften och inte från medlemsavgiften till a-kassan.

## 5.2 Utredningen

I maj 1993 blev utredningen något försenad klar med sitt betänkande.<sup>116</sup> Förslaget innebar att ett nytt sammanhållet system för kontant understöd till arbetslösa skulle inrättas. Den nya försäkringen skulle innehålla två delar - dels en obligatorisk grundförsäkring och dels en frivillig tilläggsförsäkring. Grundförsäkringen gav ett inkomstrelaterat skydd om 60% av inkomsten upp till brytpunkten för statlig skatt (16500 kr/månad). Den lägsta ersättningen sattes till 6300 kr/månad - alltså betydligt högre än samtidigt KAS-belopp och lägsta dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen. Tilläggsförsäkringen gav försäkringstagaren laglig rätt till ytterligare försäkring upp till 80% av tidigare lönenivå. Utformningen av tilläggsförsäkringen skulle ske genom i första hand kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. För att betona arbetslinjen och att arbetslöshetsförsäkringen var en omställningsförsäkring så skärptes arbetsvillkoret, periodlängden sänktes till 200 dagar och antalet ersättningsperioder begränsades till tre. Arbetsvillkoret delades upp på ett allmänt och ett särskilt. Det allmänna skulle ge rätt till den första ersättningsperioden och innebar minst 600 timmars förvärvsarbete, minst åtta månader under en ramtid av tolv månader, alternativt avslutad heltidsutbildning minst ett år och tre månader karens. För att få rätt till en andra och tredje period räckte det med ett särskilt arbetsvillkor - arbete eller åtgärd i fyra månader, minst 240 timmar. För en fjärde period krävdes återigen ett allmänt arbetsvillkor.

Finansieringen av grundförsäkringen skulle ske genom att arbetsgivaravgiften höjdes till 4,2% och att en obligatorisk individavgift på 0,6% av bruttolönen togs ut över skattsedeln. När det gällde tilläggsförsäkringen så var arbetsgivarna skyldiga att stå för minst hälften av kostnaderna. Den exakta fördelningen gjordes upp i kollektivavtalen. Avgifterna skulle här, både för arbetsgivare och arbetstagare, vara differentierade i förhållande till arbetslösheten i den bransch där avtalet kom att slutas.<sup>117</sup>

A-kassorna skulle även i fortsättningen vara kvar men få konkurrens av andra försäkringsgivare. Ett grundkrav var att två allmänna, statliga kassor inrättades. Utöver det fick även kommuner, landsting, försäkringsbolag, av parterna gemensamt inrättade kassor o.s.v. sköta administrationen.

Med detta förslag ville utredningen uppnå ett antal mål. Försäkringen skulle bli mer allmän.<sup>118</sup> Betoningen på omställningsförsäkring skulle stärkas

---

<sup>116</sup> För en sammanfattning av förslaget se SOU 1993:52, s. 9-50

<sup>117</sup> Differentieringen begränsades till ett intervall mellan 0,3-1,8% av lönen - genomsnittlig avgift beräknades till 0,8-0,9% vid 6% arbetslöshet.

<sup>118</sup> Det ska här påpekas att en obligatorisk försäkring inte nödvändigtvis får större täckningsgrad än en frivillig. I slutändan beror det på hur villkoren för att få erhålla ersättningen är utformade. Eftersom utredningen skärpte dessa villkor är det svårt att svara på om försäkringen skulle blivit mer allmän än samtidigt system.

för att hålla arbetslinjen. Systemet skulle vara självfinansierat och uppbyggt så att arbetsmarknadens parter fick ett större ansvar för försäkringens kostnader. Dessutom ville utredningen få en än mer inkomstrelaterad försäkring genom att höja både tak och golv i dagpenningbeloppen. Detta skulle minska behoven av socialbidrag.

### 5.3 Propositionerna

För att skapa ett obligatoriskt system gjorde man helt enkelt KAS inkomstrelaterat, så att det för den enskilde individen skulle vara likvärdigt om man fick kontantstöd från KAS eller från arbetslöshetsförsäkringen.<sup>119</sup> Administrationen kvarstod som förut. De fackligt anknutna a-kassorna skötte om försäkringsdelen medan de fyra KAS-kontoren hade hand om KAS-delen. För att stärka finansieringen hade, som nämnts ovan, redan ersättningsnivån sänkts till 80% och fem karensdagar införts. Kostnadsproblemen var dock betydligt större varför regeringen såg sig tvungen att öka inkomsterna till arbetsmarknadsfonden. Till skillnad från utredningen föreslog man att den nya försäkringen skulle finansieras genom en oförändrad arbetsgivaravgift (2,12%) och en obligatorisk egenavgift på 1% av bruttolönen som togs ut över skattsedeln. Fr.o.m. 1995 skulle denna avgift höjas till 2%. Administrationskostnaderna betalades för a-kassornas del genom medlemsavgifter medan de försäkrade inom KAS-systemet slapp denna utgift - något som blev en het fråga i debatten kring reformen.

Även försäkringens innehåll förändrades. Periodlängden kvarstod på 300 dagar. Det gamla medlemsvillkoret för att få den inkomstrelaterade försäkringen slopades och ett avgiftsvillkor infördes istället. Enligt detta skulle den arbetslöse under tolv månader inom en ramtid av 24 månader ha betalt egenavgiften för att få del av kontantstödet. Arbetsvillkoret delades in i ett allmänt och ett särskilt, som skulle vara desamma för både KAS och försäkring. Det allmänna villkoret gav rätt till en första period och innebar förvärvsarbete i minst 375 timmar, under minst fem månader inom en ramtid av tolv månader. Det gavs också ett alternativ - minst 650 timmar, under minst tio månader inom tolv månaders ramtid. Det särskilda arbetsvillkoret - som var samma som det allmänna - gav rätt till en andra period och kunde uppfyllas också med arbetsmarknadspolitisk åtgärd. För att kunna erhålla ytterligare perioder så krävdes ett nytt allmänt arbetsvillkor. Antalet perioder var alltså begränsat till två.

---

<sup>119</sup> Se prop. 1993/94:80 och 1993/94:20. På detta område råder en viss begreppsförvirring. Ibland talar man om arbetslöshetsförsäkringen som beteckning för hela systemet för kontantstöd till arbetslösa - alltså både KAS och den frivilliga försäkringen. I andra fall framgår det att man avser enbart den frivilliga delen. När det gäller reformen här så var å ena sidan arbetslöshetsförsäkringen fortfarande frivillig medan systemet som helhet - det inkomstrelaterade kontantstödet vid arbetslöshet (eller arbetslöshetsförsäkringen, om man så vill) - var obligatoriskt.

## **6 REFERENSER**

### **Intervjuer**

Andersson, Per Ivan, LO - 961121

Karlsson, Hans, LO - 961219

Kolk, Jaan, TCO - 961203

Pontén, Carl Magnus SAF - 961128

### **Arkivmaterial**

Skrivelser hämtade från Arbetsmarknadsutskottet, Departementsarkivet, Riksarkivet och Riksdagsbibliotekets klimatarkiv

### **Offentligt tryck**

SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*: Maktutredningens huvudrapport

SOU 1993:52, *En allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*

Proposition 1993/94: 80

Proposition 1993/94: 209

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1993/94: 06

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1994/95: 05

### **Organisationstryck**

*Curt Persson 1*, (LO, 1992)

*Den fackliga organisationsgraden bland kvinnor och män*, (LO, 1996)

*En stark och effektiv påverkansorganisation - slutrapport från TCOs översynsutredning*, (Sthlm, 1994)

*World Labour Report*, (ILO, 1993)

## Tidningar

LO-tidningen 1991-1994

SAF-tidningen 1991-1994

TCO-tidningen 1991-1994

## Övrigt

Björklund, Anders och Holmlund, Bertil, "Arbetslöshetsersättningens finansiering" i *Ekonomisk Debatt* 8/87

Björklund, Anders, m.fl., *Arbetsmarknaden*, (Sthlm, 1996)

Bratt, Christian, *Arbetsmarknaden i 18 länder* (1970), 7. uppl. (Sthlm, 1990)

Bäck, Mats och Möller, Tommy, *Partier och Organisationer* (1990), 3. uppl. (Sthlm, 1995)

Erics, Bernt och Roth, Nils, *Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige 1935-1980*, (Sthlm, 1981)

Hermansson, Jörgen, *Politik som Intressekamp*, (Sthlm, 1993)

Hermansson, Jörgen, m.fl., "Politiska Institutioner och Strategiskt Agerande (PISA): Projektansökan till riksbankens jubileumsfond", stencil, (Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, 1995)

Holmlund, Bertil, "Arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshet" i *Ekonomisk Debatt* 5/96

Kjellberg, Anders, *Facklig organisationsgrad i tolv länder*, (Lund, 1983)

Laurin, Ulf, m.fl., *Farväl till korporatismen!*, (Sthlm, 1991)

Lewin, Leif, *Samhället och de Organiserade Intressena*, (Sthlm, 1992)

Lindkvist, Ann, "Fackföreningsrörelsen och arbetslöshetsförsäkringen 1960-1988", stencil, (Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, 1989)

Lundquist, Lennart, *Förvaltning, Stat och Samhälle*, (Lund, 1992)

Olivecrona, Gustaf, *Samtal med Ulf Laurin*, (Sthlm, 1991)

Rothstein, Bo, *Den korporativa staten: intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*, (Sthlm, 1992)

Vaverka, Joakim, *Särintressenas inflytande över den lagstiftande processen*, PISA-projektets rapporter, nr. 2, (Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, 1995)

Vaverka, Joakim, "Demokrati i förändring", stencil, (Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, 1996)



## 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 partiers 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.*

## PISA-projektets rapporter

---

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.*
26. Oskarsson, Sven 1997. *Frihet, Jämlikhet, Effektivitet. Debatten om lagen om anställningsskydd.*
27. Persson, Thomas 1997. *När socialdemokratin avvecklade det statliga bankägandet. En maktstudie om regeringens agerande vid beslutet att sälja Nordbanken.*
28. Olofsdotter, Sofia 1998. *Välfärdssystem i förändring. En studie av den svenska socialdemokratins syn på pensionsfrågan 1959 & 1994.*
29. Ullén, Lars 1998. *Civil olydnad. En kartläggning av civila olydnadsaktioner i Sverige 1990-1996.*
30. Danielsson, Marianne 1998. *Avregleringspolitiken – exemplet taxi. (KFB)*
31. Hååg, Karin 1998. *Dennisöverenskommelsen i pressen – en studie om opinionsbildning genom media och hur media medierar. (KFB)*

