



Arbetslivsfonden avvecklas

Debatten om när Arbetslivsfonden avvecklades och
besluten om att dra in 5 miljarder kronor från fonden.

Per-Åke Berg

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

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

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

1. INLEDNING.....	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Syfte.....	2
1.2 Material och disposition.....	4
2 ATT LÄGGA NED MYNDIGHETER	6
2.1 Avveckling av myndigheter under 1990-talet.....	6
2.2 Arbetslivsfonden – en tidsbegränsad myndighet	8
3. ARBETSLIVSFONDEN – EN OMSTRIDD MYNDIGHET	10
3.1 ALFs kritiker.....	10
3.2 Låt ALF gå i graven	11
3.3 ALF – alltför begränsad	13
4 INDRAGNINGAR AV ARBETSLIVSFONDENS MEDEL	17
4.1 Regeringsskifte.....	17
4.2 ALF förlorar 2 miljarder.....	21
4.3 ALF förlorar ytterligare tre miljarder	26
4.4 Både ris och ros till indragningarna från ALF.....	31
4.5 Sammanfattning	34
5. ARBETSLIVSFONDENS SLUTDATUM FASTSTÄLLS	36
5.1 ALF läggs ned.....	36
5.2 Den övriga debatten.....	38
5.3 Sammanfattning	41
6. ARBETSLIVSFONDEN DÖD OCH GLÖMD?	42
6.1 ALF får en tidsfrist?	42
6.2 ALF som regionalt råd?	43
6.3 ALF som framtidsfond?	45
6.4 ALFs återstående medel	47
6.5 Sammanfattning	48
7. NÄR TIDEN RUNNIT UT	49
7.1 Efter ALF en kunskapsbank.....	49
7.2 ALF som inspiration.....	50
8. SLUTSATSER OCH EN SAMMANFATTANDE DISKUSSION.....	51

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Jag har i två tidigare rapporter granskat dels hur det kom sig att Arbetslivsfonden inrättades, dels själva organisationsfasen av densamma.¹ Nu har turen kommit till själva nedläggningen av fonden. Men innan vi går in på detta kan det vara på sin plats att göra en kort resumé av hur den kom till. Arbetslivsfonden tillkom i en tid då överhettningen i ekonomin var ett stort problem. Arbetsmiljöavgiften, som sedan kom att ligga till grund för verksamheten, tillkom i syfte att verka konjunkturpolitiskt och stabiliserande vilket i praktiken betyder att den skulle minska den ekonomiska aktiviteten i en högkonjunktur och öka den i en lågkonjunktur. Sammanlagt drogs 11,4 miljarder kronor in från företagen genom den tillfälliga arbetsmiljöavgiften under perioden september 1989 till december 1990. Någon politisk enighet om att inrätta myndigheten fanns inte utan var resultatet av uppgörelse mellan den socialdemokratiska regeringen och centern. Arbetslivsfondens huvudsakliga uppgift var att reducera ohälsan genom bland annat förbättrad arbetsmiljö, förändrad arbetsorganisation och rehabilitering. En intressant aspekt när det gäller Arbetslivsfonden var att när riksdagen den 6 april 1990 inrättade myndigheten gjorde klar att den skulle tidsbegränsas. Det fanns från början ingen tid för hur länge myndigheten skulle vara verksam mer än att den skulle fortsätta att arbeta så länge pengarna räckte. Ett exakt datum för nedläggningen bestämdes inte förrän 1992 och sattes då till månadsskiftet juni/juli 1995. Att tidsbegränsa en myndighet skulle kunna vara ett sätt att bemästra en svällande offentlig sektor. Debatten om byråkratins växt tog fart ordentligt under 1970-talet. Det var inte bara i Sverige som debatten var intensiv. Detta visar bland annat detta uttalande som USAs dåvarande president Jimmy Carter gjorde.

När ett program (verksamhet o.d.) väl har introducerats och pågått en tid är det föga sannolikt att det någonsin kommer att granskas igen. Det kommer snarare att växa obevekligt, likt en galopperande cancersvulst.²

Men med en tidsbegränsning följer också ett antal problem. Behöver en tidsbegränsning alltid innebära att myndigheten läggs ned när slutdatumet

¹ Se Berg 1996 och 1997.

² Förvaltningsutredningen 1978-09-22. PM nr 6, sid 11.

är nått? Borde inte en myndighet som fungerar väl och fyller sitt syfte kunna få sitt mandat förlängt?

Trots att riksdagen redan från början klargjort att verksamheten skulle vara tidsbegränsad fanns det ändå vissa signaler som skulle kunna tyda på att tidsbegränsningen inte var helt självklar. En sådan signal kom ifrån Arbetsmiljökommissionen som inte uteslöt en förlängning av dess verksamhet.

Arbetslivsfonden behöver dock verka en tid innan det är dags att pröva om fondens verksamhet bör fortsätta. Visar en utvärdering att fondens bidragsgivning har medverkat till en önskad förändring av arbete och arbetsmiljöer utgår kommissionen ifrån att det går att nå en bred enighet om att verksamheten bör fortsätta.³

Arbetsmiljökommissionen menade således att man inte skulle utesluta möjligheten att förlänga fondens mandat. Ytterligare en sådan signal kom ifrån LO som i förlängningen kunde tänka sig en permanent myndighet. I sitt yttrande över Arbetsmiljökommissionens betänkande föreslår LO införandet av en arbetslivsavgift som skulle differentieras baserad på företagens kostnader för sjuk- och arbetsskadeförsäkringen. LO menade

[...] att avgifterna ska kunna ligga till grund för permanentning av Arbetslivsfonden men att den förutom direkta bidrag även ska ge möjlighet till förmånliga lån.⁴

1.2 Syfte

Ett centralt syfte med rapporten är att studera den debatt som fördes i riksdagen och av andra aktörer när det gäller frågan om att lägga ned den tidsbegränsade myndigheten Arbetslivsfonden. Något som på sätt och vis komplicerar bilden är att regering och riksdag vid två tillfällen drog in 5 miljarder kronor av det kapital som var avsett för Arbetslivsfonden. I praktiken kan man säga att avvecklingen av Arbetslivsfonden började redan när verksamheten startade, eftersom fonden skulle verka så länge pengarna räckte. I och med att de första bidragen lämnades ut minskades fondens medel. Mot bakgrund av detta påskyndades avvecklingstakten således när statsmakten ytterligare minskade detta kapital. Detta medför i sin tur att besluten om att dra in medel från Arbetslivsfonden får en central

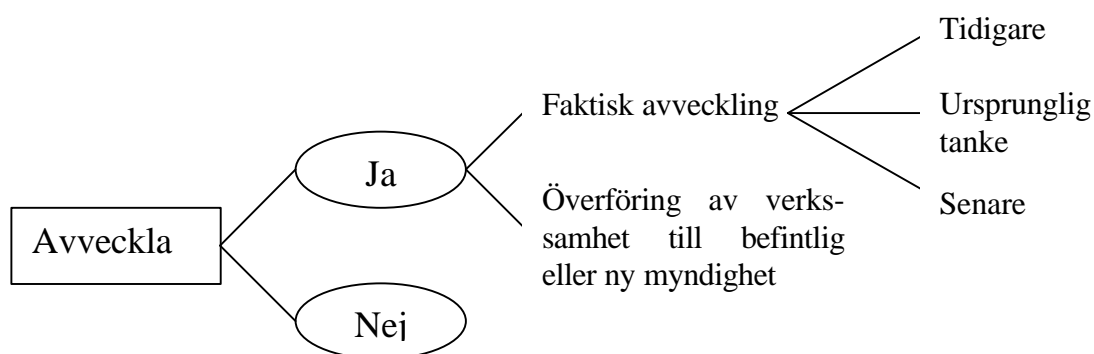
³ SOU 1990:49, sid. 69.

⁴ LOs yttrande över SOU 1990:49, sid. 4.

plats i rapporten. Ett syfte med rapporten blir därför att belysa vilka argument som framfördes för respektive emot en indragning av medel från Arbetslivsfonden.

En intressant frågeställning i detta sammanhang är om det trots tidsbegränsningen fanns de som ville förlänga Arbetslivsfondens verksamhet, eller rent av göra den permanent? När det gäller avvecklingen av Arbetslivsfonden finns en väsentlig fråga att besvara: Knöts frågan om fondens fortlevnad överhuvudtaget till huruvida den varit effektiv eller inte?

När det gäller tidsbegränsade myndigheter ställs beslutsfattarna inför ett antal handlingsalternativ som kan sammanfattas i nedanstående figur.



Figur 1

När tidsfristen för en tidsbegränsad myndighet närmar sig sitt slut måste beslutsfattarna ta ställning till en rad frågor. Den första frågan gäller om myndigheten skall avvecklas eller få sitt uppdrag förlängt. För Arbetslivsfondens del, som finansierades genom en tillfällig arbetsmiljöavgift och inte över statsbudgeten, skulle en förlängd verksamhet kräva att ytterligare medel tillfördes fonden. Ett sådant beslut är i stor utsträckning beroende på de ekonomiska förutsättningarna i samhället och den politiska viljan. Vid en ekonomisk nedgång kan det vara svårt att rättfärdiga ett sådant beslut, allra helst om det sker på bekostnad av något annat som också anses angeläget. Omvänt kan man anta att det vid en högkonjunktur skulle vara lättare att skjuta till medel till en angelägen verksamhet. En tidsbegränsad myndighet med den finansieringsform som Arbetslivsfonden hade blir vid diskussioner om en eventuell fortsättning av verksamheten extremt konjunkturkänslig. Om riksdagen beslutar sig för att avveckla myndigheten ställs man inför nya

överväganden. En nedläggning av myndigheten behöver inte betyda att verksamheten som sådan försvinner. Ett alternativ är att låta verksamheten fortsätta i någon befintlig eller ny myndighet. Beslutar sig riksdagen för att helt lägga ned myndigheten finns det tre handlingsalternativ. Eftersom Arbetslivsfonden skulle arbeta så länge pengarna räckte blir det första handlingsalternativet att låta myndigheten "själv dö" när medlen var förbrukade. Men man kan också tänka sig två andra alternativ. Det ena av dessa skulle vara att dra in medel från fonden för att på så sätt förkorta myndighetens verksamhetsperiod. Det andra alternativet skulle vara att tillföra medel till verksamheten för att på så sätt få myndighetens verksamhet att bestå under en längre tidsperiod.

1.2 Material och disposition

Tyngdpunkten i denna rapport ligger på hur debatten i riksdagen fördes, dels när riksdagen vid två tillfällen drog in sammanlagt 5 miljarder kronor från Arbetslivsfonden, dels vid nedläggningen av densamma. Materialet grundar sig av naturliga skäl därför i stor utsträckning på offentligt tryck. När det gäller vilken syn övriga aktörer, dvs de som på något sätt påverkats av besluten, grundar sig materialet främst på tidningsartiklar. Här har jag systematiskt gått igenom ett antal dagstidningar och tidskrifter⁵ från och med 1989 till och med 1996.

Arbetslivsfonden var aldrig tänkt att ha evigt liv utan den skulle läggas ned när de medel som avsatts för verksamheten förbrukats. Trots att det var frågan om en tidsbegänsad myndighet var alla inte övertygade om att myndigheten skulle läggas ned. För att sätta in detta i ett större perspektiv beskrivs i kapitel två övergripande hur vanligt det är att myndigheter läggs ned, slås samman med andra myndigheter eller organiseras om. I kapitel tre följer en genomgång över vilka som var positiva till Arbetslivsfonden och vilka som var negativa till den. Jag har i detta kapitel valt att koncentrera mig på vilka argument som framfördes mot Arbetslivsfonden för att vi bättre skall förstå de kommande besluten. Kapitlet beskriver både motståndet bland riksdagspartier och hos övriga som berördes av fonden. I

⁵ SAF-tidningen, LO-tidningen, TCO-tidningen, Socialförsäkring, Landstingsvärlden, Arbetsmiljön i fokus, Arbetsliv i utveckling, Arbetsmiljö, Företagarna, Arbetarskydd m.fl. När det gäller dagstidningar har jag dels suttit vid Pressarkivet vid Uppsala universitet och gått igenom kategorierna arbetsmiljö och ekonomisk politik för dessa år och även använt mig av Affärsdatas tidningsbas som har material från både dagstidningar och tidskrifter.

kapitel 4 beskrivs de indragningar av medel som gjordes från Arbetslivsfonden. Kapitlet belyser hur diskussionerna fördes och vilka argument som fördes för respektive emot en indragning av medel. Var det något som överhuvudtaget debatterades eller var det något som tämligen enkelt lotsades igenom riksdagen? I kapitlet belyses också hur bland annat Arbetslivsfonden, de fackliga organisationerna och näringslivsorganisationerna ställde sig till detta. Kapitel 5 beskriver beslutsprocessen när beslutet om att fastställa Arbetslivsfondens slutdatum togs. När Arbetslivsfonden inrättades sades bara att fonden skulle verka så länge medlen räckte. I och med att riksdagen dragit in 5 miljarder kronor från fonden sågs det nödvändigt att fastställa ett slutdatum så att samtliga inblandade visste när Arbetslivsfonden skulle läggas ned. I kapitel 6 undersöker jag om det överhuvudtaget framfördes några förslag om att förlänga verksamhetstiden och om det framfördes några förslag som i praktiken innebar att Arbetslivsfonden skulle leva vidare i en ny skepnad med delvis andra arbetsuppgifter. När det gäller myndigheter är detta något som inte är helt ovanligt vilket också beskrivs i kapitel 2. Rapporten avslutas med ett kort beskrivning över vad som hänt med de erfarenheter som Arbetslivsfonden lämnade efter sig. Kapitlet är inte på något sätt fullständigt utan skall snarare ses som en lämplig avslutning som förhoppningsvis leder till funderingar kring om besluten kring indragningarna av medel ifrån fonden och därmed den korta tid Arbetslivsfonden fick på sig var ordentligt genomtänkt eller om regering och riksdag här slarvade bort en unik möjlighet att göra något riktigt bra av detta?

2 Att lägga ned myndigheter

2.1 Avveckling av myndigheter under 1990-talet

Enligt en rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen kan myndighetsformen numera betraktas som en mycket flexibel form som är lätt att inrätta och avveckla och som kan användas för uppgifter av skiftande slag. Just flexibiliteten är nu en av myndighetsformens fördelar, vilket kan framstå som överraskande i förhållande till förhärskande fördomar.⁶ Att det verkligen förhåller sig på detta sätt visas bland annat i två rapporter från Statskontoret.⁷ I rapporten *Staten i omvandling* (1996:15) konstateras att det hittills under 1990-talet skett en mycket stor strukturomvandling i statsförvaltningen. Myndigheter har lagts ned, fått ändrade arbetsuppgifter och nya myndigheter har bildats. I nedanstående tabell redovisas dessa förändringar.

Tabell 1. Förändringar i statsförvaltningen fördelade på typ 1990-1996⁸

	Antal	Procent
Förändrade arbetsuppgifter	211	39
Avveckling av myndigheter	137	26
Nya myndigheter	88	16
Intern omorganisation	40	8
Ändrad verksamhetsform	33	6
Byte av huvudmannaskap	28	5
<i>Totalt</i>	<i>537</i>	<i>100</i>

Källa: Statskontoret (1996:15), *Staten i omvandling*, sid. 109.

Av tabell 1 framgår att 137 myndigheter avvecklats under perioden 1990 fram till och med det första halvåret 1996. Den vanligaste bakgrundsfaktorn till att en myndighet avvecklats har varit att en befintlig

⁶ SOU 1997:9, sid. 23.

⁷ Rapporten *Organisations- och strukturförändringar i statsförvaltningen* (1994:5) belyser åren 1980-1993 och rapporten *Staten i omvandling* åren 1990- 1996 (till och med första halvåret 1996).

⁸ Avser perioden till och med första halvåret 1996.

myndighet övertagit arbetsuppgifterna, att nya myndigheter bildats genom fusion eller att verksamheten bolagiserats.⁹ Mindre vanligt är att verksamheten upphör helt och hållet. De faktiska nedläggningarna var under perioden endast 13 stycken och redovisas i tabell 2 nedan.

Tabell 2. Faktiska avvecklingar 1990-1996¹⁰

Myndighet	År
Delegationen för samordning av havsresursverksamhet	1990
Försvarets rationaliseringsinstitut	1991
Statsrådeslönenämnden	1991
Statens institut för personalutveckling, SIPU	1992
Länsstyrelsernas organisationsnämnd, LON	1992
Statens arbetsmiljönämnd	1993
Statens chefslönenämnd	1993
Nämnden för statens gruvegendomar, NSG	1993
Statliga arbetsmarknadskassor	1994
Nämnden för strategisk försvarsforskning	1995
Statsförvaltningens centrala förslagsnämnd	1995
Arbetslivsfonden	1995
Programrådet vid Studsvik AB	1995

Källa: Statskontoret (1996:15), *Staten i omvandling*, sid. 128.

Det vanligaste är dock att verksamheten som sådan inte läggs ned. Enligt Statskontorets rapport har i drygt trettioålet fall en befintlig myndighet övertagit uppgifterna från den myndighet som avvecklats. Ett stort antal myndigheter har också bildats genom sammanslagningar parallellt med nedläggningar av de ursprungliga myndigheterna. Sammantaget handlar det om ett femtiotal myndigheter, främst inom försvaret, biståndsadministrationen och universitets- och högskoleväsendet, som avvecklats på detta sätt.¹¹ Huvudtendensen är således inte att myndigheterna läggs ned utan snarare ändrar form genom att verksamheten övergår till en annan myndighet, ny eller befintlig. Som vi kunnat konstatera har staten idag stora möjligheter att lägga ned myndigheter för att därefter bygga upp något nytt som bättre passar nya och ändrade förhållanden. När förutsättningarna i samhället ändras och nya krav ställs behöver staten därför inte hålla fast vid en föråldrad verksamhet som inte längre anses effektiv, utan kan lägga ned den och istället skapa något

⁹ Statskontoret (1996:15), sid. 127.

¹⁰ Avser perioden till och med första halvåret 1996.

¹¹ Statskontoret (1996:15), sid. 128f.

”nytt”. Myndighetsformen måste således ses som flexibel i detta avseende. Att avveckla en permanent myndighet är inte något större problem. Konsekvensen av detta borde därför bli att det är ännu ”lättare” att avveckla en tillfällig myndighet, i detta fall Arbetslivsfonden. Utifrån detta kan man ifrågasätta om det nu finns något behov av att inrätta myndigheter för i tid begränsade uppgifter.

2.2 Arbetslivsfonden – en tidsbegränsad myndighet

Idén om att tidsbegränsa myndigheter och lagar kommer ursprungligen ifrån USA. I USA introducerades solnedgångslagstiftningen för första gången i Colorado 1976. Den grundläggande tankegången är att ett pågående verksamhetsprogram med jämna mellanrum måste underkastas förnyad prövning och godkännande, annars läggs programmet ned. Syftet är alltså att skapa ett system för en periodiskt återkommande utvärdering och omprövning. För en något mer utförlig beskrivning av solnedgångslagstiftningen hänvisas till en tidigare rapport.¹²

En tillfällig verksamhet förutsätts bli avvecklad när syftet med den uppnåtts. Tidsgränsen för när sådan verksamhet skall upphöra är ofta inte klart angiven utan endast underförstått. Till denna grupp kan en stor del av kommittéväsendet hänföras. Men det förekommer också att olika delegationer, nämnder och expertgrupper inrättas med uppgift att fullgöra en i tiden begränsad arbets- eller myndighetsuppgift. Till gruppen tillfällig verksamhet kan också olika försöksverksamheter inräknas. Ett förnyat ställningstagande förutsätts då ske utifrån en bedömning av försöksverksamhetens utfall, vilket ofta förutsätter en utvärdering. Utvärderingen skall ge svar på frågan om verksamheten bör upphöra, ändras eller övergå i permanent form.¹³

När det gällde Arbetslivsfonden hade man redan från början klargjort att fonden skulle ha en begränsad livslängd. Enligt modellen för solnedgångslagstiftning skulle fonden efter ett antal år gått igenom förnyad prövning för att bedöma om verksamheten skulle fortsätta eller inte. Arbetslivsfonden skulle bland annat komma till rätta med de dåliga arbetsmiljöerna och därmed minska utslagningen från arbetsmarknaden. En utvärdering skulle i detta fall bedöma om fonden kunde minska dessa problem. Blev bedömningen den att fonden gjorde stor nytta, men att det

¹² Berg 1997.

¹³ SOU 1979:61, sid. 81.

fortfarande fanns problem, skulle utfallet bli att låta verksamheten fortsätta ännu en tid. Bedömdes däremot arbetet som ineffektivt skulle verksamheten läggas ned eller organiseras om. Om problemen med de dåliga arbetsmiljöerna och utslagningen från arbetsmarknaden minskat till en sådan nivå att fondens arbete i det närmaste var överflödigt fanns heller inget skäl att låta verksamheten vid Arbetslivsfonden fortsätta. Detta borde ha varit utgångspunkterna vid bedömningen av Arbetslivsfondens verksamhet. Men som vi kunnat konstatera i en tidigare uppsats var tidsbegränsningen av Arbetslivsfonden endast en konsekvens av dess finansiering, den tillfälliga arbetsmiljöavgiften. Det var alltså inte tankarna från USA som inspirerat beslutsfattarna till att tidsbegränsa fonden.

3. Arbetslivsfonden – en omstridd myndighet

3.1 ALFs kritiker

När det gäller Arbetslivsfonden kan man säga att motståndet mot densamma grundades när beslutet om att inrätta den togs. Arbetslivsfondens tillkomst var omstridd av flera olika skäl som gott och väl kan beskrivas som både politiska, ideologiska och ekonomiska. Ett annat skäl som inte skall ringaktas är det faktum att Arbetslivsfondens tillkomst oroadе en del myndigheter eftersom fonden trampade in på dessas revir. När det gäller de politiska partierna är det inte särskilt svårt att urskilja vilka som var motståndare till Arbetslivsfonden. Inrättandet av Arbetslivsfonden var resultatet av en överenskommelse mellan socialdemokraterna och centern och sågs inte med blida ögon av vare sig moderaterna eller folkpartiet. I media beskrevs fonden av vissa aktörer med mindre smickrande rubriker som exempelvis *Näringslivets nya hatobjekt*, *Dyr miljöbyråkrati!*, *Stora får mest*, *Viktigt granska krångelfond*, *Behöver vi arbetslivsfonden?* och *Låt arbetslivsfonden gå i graven*¹⁴. Som en kontrast till detta fanns det andra aktörer som tyckte att Arbetslivsfonden var bra och försvarade densamma.

Sedan lång tid tillbaka har arbetsmiljöfrågan varit ett kärt stridsämne mellan arbetsgivare och fackliga organisationer. När det gällde Arbetslivsfonden blev situationen inte bättre eftersom den finansierades via den tillfälliga arbetsmiljöavgiften som belastade företagen under 18 månader. Samtidigt kan man säga att den även drabbade löntagarna eftersom avgiften i sig var tänkt att bromsa upp löneglidningen. Kort och gott kan vi säga att SAF och näringslivsorganisationerna var emot fonden medan löntagarorganisationerna såg möjligheterna med den. I nedanstående kapitel beskrivs mer ingående de synpunkter som framfördes både bland riksdagspartier och övriga aktörer.

¹⁴ Se Dagens Nyheter 1990-11-08, Barometern 1991-04-20, Dagens Nyheter 1991-07-24, Göteborgs-Posten 1992-12-22, Svenska Dagbladet 1992-03-22 och Dagens Industri 1992-09-23.

3.2 Låt ALF gå i graven

3.2.1 Krav på avveckling från riksdagspartier

I en tidigare rapport har tillkomsten av Arbetslivsfonden beskrivits i detalj.¹⁵ För att kort återknyta till denna framgick där tydligt att både moderaterna och folkpartiet var motståndare till att Arbetslivsfonden inrättades. Denna negativa inställning till fonden övergav dessa partier inte utan fortsatte att kritisera denna. Efter valet 1991 utökades denna kritiska skara till att även omfatta kds och ny demokrati. I detta kapitel tas de senare inte med eftersom den fortsatta beskrivningen endast gäller fram till och med valet 1991. Att moderaterna ville avveckla Arbetslivsfonden framgår också av de motioner som skrevs under den period som partiet var i opposition. Av de motioner som krävde att fonden skulle avvecklas kom den övervägande delen från moderaterna, men även folkpartiet ville lägga ned den.¹⁶ Men vilka var då motiven till att moderaterna ville avveckla Arbetslivsfonden? Motiven kan utan tvekan hänföras till ideologiska. Moderaterna har aldrig varit anhängare av vare sig skattehöjningar eller fonder. Inrättandet av Arbetslivsfonden innebar dels att skatten höjdes för företagen samtidigt som medlen fonderades. Också det faktum att det redan fanns ett antal myndigheter som arbetade med liknande uppgifter som Arbetslivsfonden skulle ha bidrog till den negativa hållningen till fonden.¹⁷ Att moderaterna såg inrättandet av Arbetslivsfonden, finansierad av en tillfällig arbetsmiljöavgift, som en skattehöjning framgår tydligt i bland annat motion 1990/91:A226.

Syftet med fonden var uppenbarligen inte primärt att förbättra arbetsmiljön utan var ett substitut för en traditionell skattehöjning som regeringen misslyckades med att få parlamentariskt stöd för.¹⁸

Dessutom ansåg moderaterna att beskattningen av företagen skulle försvåra för dessa att vidta de arbetsmiljöåtgärder som de, enligt arbetsmiljölagen, var skyldiga att vidta.¹⁹ Som en konsekvens av denna ståndpunkt föreslog moderaterna därför att Arbetslivsfonden skulle avvecklas den 1 januari 1992 och att de medel som fanns i fonden skulle återbetalas till företagen genom en sänkning av arbetsgivaravgiften med 1,5 procent under 1992. Genom att sänka arbetsgivaravgiften skulle

¹⁵ För en utförlig beskrivning av beslutsprocessen se Berg 1996.

¹⁶ Se bland annat motionerna 1989/90:A217, A226, A243, Fi217, N254, Sf18 m.fl. samt motionerna 1990/91: A226, Fi217, N254.

¹⁷ Se bland annat motion 1989/90:A243, sid. 23.

¹⁸ Motion 1990/91:A226, sid. 5.

¹⁹ Motion 1990/91:A226.

företagen få bättre förutsättningar att själva kunna vidta åtgärder för att förbättra arbetsmiljön. Dessutom ansåg moderaterna att fonder var dåligt lämpade för att förbättra arbetsmiljön.²⁰ Som väntat var socialdemokraterna mycket kritiska till moderaternas förslag om att lägga ned Arbetslivsfonden i förtid. I ett debattinlägg av Ingvar Carlsson framkommer med all tydlighet att socialdemokraterna var mycket stolta över att ha inrättat Arbetslivsfonden.

Varför i all sin dar, Carl Bildt, skall arbetslivsfonden delas ut till arbetsgivarna, den som är en av våra största sociala landvinningar någonsin i Sverige?²¹

Moderaternas främsta vapendragare i kampen mot Arbetslivsfonden var folkpartiet som kritiserade Arbetslivsfonden på delvis andra grunder än moderaterna. Folkpartiet kritiserade främst den regionala organisationen som de ansåg skulle öka den splittring och byråkrati som redan rådde i fråga om organen för rehabilitering och arbetsmiljöfrågor. Enligt folkpartiets uppfattning skulle den lägsta nivån för fondmedlens administration vara lokal och medlen återförs till företagen för att bygga upp lokala, företags- eller förvaltningsanknutna fonder.²² Även folkpartiets förslag innebar alltså i praktiken att Arbetslivsfonden skulle avvecklas, men det fanns en viktig skillnad mellan moderaternas och folkpartiets ståndpunkter. Folkpartiets förslag innebar att medlen skulle betalas tillbaka till företagen, men att företagsanknutna fonder skulle byggas upp för att åtgärda undermåliga arbetsmiljöer. Moderaterna pläderade istället för att medlen skulle betalas tillbaka till företagen, utan krav på vad pengarna användes till.

3.2.2 Krav på avveckling från näringslivet

Men det var inte bara moderaterna och folkpartiet som var kritiska till Arbetslivsfonden. Till denna grupp kan också näringslivet och dess organisationer hänföras. Framförallt de mindre företagen såg inbetalningarna till fonden som en "konfiskation". Småföretagarna i Halland menade att Arbetslivsfonden omedelbart skulle avvecklas. Orsaken var bland annat att de såg sig förfördelade vid bidragsgivningen från fonden. "Vi småföretagare får bara betala, utan att få igen något", sade Halmstadsbagaren Arnold Gustavsson. Den tändande gnistan blev beskedet om att småföretagarna inte skulle få någon representant i

²⁰ Motion 1990/91:A226, sid. 5.

²¹ Protokoll 1990/91:131, anförande 45 av Ingvar Carlsson.

²² Motion 1989/90:A217, sid. 16f.

arbetslivsfondernas styrelser.²³ Men småföretagarna i Halmstad var inte ensamma om kritiken mot att småföretagarna fått för liten del av bidragen. I en annan artikel kallas Arbetslivsfonden för ”den omvända Robin Hood-principen.” Det man främst vände sig emot var att småföretagen dittills fått förhållandevis lite bidrag. ”Principen tycks vara att ta från de små och ge till de stora.”²⁴ Företagarnas VD, Jan Krylborn, tyckte att både löntagarfonderna och arbetslivsfonderna skulle avskaffas genom att sänka arbetsgivaravgifterna med fem procent från 1992 till och med 1995.

Genom att återbetala löntagar- och arbetslivsfondernas medel till inbetalarna skulle regering och riksdag på ett avgörande sätt markera sin vilja att finna samförståndslösningar på Sveriges ekonomiska problem.²⁵

Som en konsekvens av det groende missnöjet beslutade Företagarnas riksorganisations styrelse våren 1991 att arbeta för att Arbetslivsfonden snarast skulle läggas ned och att de inbetalade pengarna skulle återbetalas till företagen genom sänkta arbetsgivaravgifter. Enligt Anders Åberg, då direktör vid Företagarnas riksorganisation, var byråkratin och det faktum att företagarna inte var vana vid att formulera projekt effektiva hinder.²⁶ Också verkstadsföreningen uttryckte kritik mot utformningen av ALF-systemet som de tyckte missgynnade de mindre företagen.²⁷ Detta visade sig också i den centrala fondens styrelse där, enligt Ulf Westerberg, verkstadsföreningens företrädare i stort sett bara drev på för att pengarna skulle betalas tillbaka till arbetsgivarna.²⁸ Denna generellt negativa inställning till Arbetslivsfonden bland företagarna utnyttjades också av SAF som hela tiden varit motståndare till Arbetslivsfonden och vid ett flertal tillfällen krävt att fonden omedelbart avvecklas.²⁹

3.3 ALF – alltför begränsad

Under Arbetslivsfondens verksamhetstid har det förekommit både propositioner och motioner med förslag om att använda fondens medel på

²³ Företagarna nr 2 1991.

²⁴ Företagarna nr 2 1991.

²⁵ Företagarna nr 8 1991.

²⁶ Dagens Industri 1991-12-11.

²⁷ Dagens Industri 1991-11-20.

²⁸ Intervju med Ulf Westerberg 1998-01-08.

²⁹ Se bl.a. SAF-tidningen 1992-09-18.

andra sätt än vad som avsågs i riksdagsbeslutet.³⁰ En del av dessa har påpekat brister inom specifika områden där fondens medel skulle komma väl till pass. Under perioden 1989/90 – 1990/91 har ett antal motioner lagts fram som på ett eller annat sätt påpekat angelägna uppgifter för fonden. Huvudparten av dessa motioner är skrivna av centerpartister. Men även socialdemokrater, folkpartister och vänsterpartister har formulerat motioner med denna innebörd.

De förslag som framfördes i motionerna var på intet sätt omdanande men det kan ändå vara på sin plats att kortfattat beskriva innehållet i några av dessa. Ett flertal motioner kan sägas påpeka det faktum att Arbetslivsfonden enbart var till för de som redan etablerat sig på arbetsmarknaden och inte omfattade de som av olika anledningar utestängdes från densamma. Vänsterpartiet menade att Arbetslivsfondens insatser inte enbart skulle inriktas på att vidta åtgärder mot allmänt otrivsamma arbetsmiljöer som förorsakade korttidssjukskrivningar. Medlen borde dessutom kunna användas för att öka tillgängligheten vid arbetsplatserna för skilda grupper av funktionshindrade, så att en större del av arbetshandikapp kunde undanröjas.³¹ En motion med liknande innebörd kom från Ingvar Björk (s) och Sture Thun (s) som menade att regeringen också borde gett Arbetslivsfonden ett uttalat ansvar för alla dem som redan direkt efter skolan utestängdes från arbetslivet, eller mötte betydande svårigheter att få arbete. I första hand gällde det ungdomar med mer omfattande funktionshinder och som i mycket ringa utsträckning fått del av det goda arbetsmarknadsläget. Motionärerna ansåg därför att en beredningsgrupp skulle inrättas med representanter från handikapprörelsen.³² Rosa-Lill Wählstedt (s) och Ulla Berg (s) menade att bidrag från Arbetslivsfonden också skulle kunna beviljas för utsatta grupper på arbetsmarknaden. De grupper motionärerna främst hade i åtanke var personer med svag förankring på arbetsmarknaden och ofta utgjorde socialtjänstens kunder/klienter.³³ Men det förekom också motioner som pekade på möjligheten att använda en del av Arbetslivsfondens medel till utbildningsinsatser. En sådan motion kom från Birger Andersson m.fl. (c) som ansåg att det skulle vara värdefullt om medel ur Arbetslivsfonden kunde få användas för internutbildning i vardagsnära miljökunskap inom företagen.³⁴

³⁰ Betänkande 1988/89:Fi30.

³¹ Motion 1989/90:So315, sid. 3.

³² Motion 1989/90:Sf19, sid. 20f.

³³ Motion 1989/90:Sf17, sid. 10f.

³⁴ Motion 1989/90:A279, sid. 3.

Men även den socialdemokratiska regeringen föreslog förändringar när det gällde Arbetslivsfonden. Det som gör detta intressant är att regeringen inte förankrat förslaget hos centerpartiet, som tillsammans med socialdemokraterna inrättat Arbetslivsfonden. Förslaget gick ut på att 500 miljoner kronor ur Arbetslivsfonden skulle kunna disponeras för att finansiera Försäkringskassans köp av yrkesinriktad rehabilitering. Som motiv till förslaget angav regeringen att detta skulle underlätta för försäkrade att återgå i arbete. Regeringen ansåg dessutom att förslaget stämde väl överens med de ändamålsbestämmelser som fanns i lagen om arbetsmiljöavgift för användningen av Arbetslivsfondens medel. Men detta var ett påstående som inte helt överensstämde med vare sig riksdagsbeslut eller efterföljande lag. Vid riksdagsbeslutet om arbetsmiljöavgift och arbetslivsfonden sägs att fondens tillgångar i sin helhet skall "användas till bidrag åt arbetsgivare för olika rehabiliteringsinsatser och arbetsmiljöförbättrande åtgärder"³⁵ Detta framgår också klart i lagen (1989:484) om arbetsmiljöavgift där det i 2 § sägs att arbetsmiljöavgiften skall föras till en fond benämnd arbetslivsfonden och "vars tillgångar skall utgöra bidrag till arbetsgivare" för de i paragrafen angivna ändamålen.³⁶ Att det var frågan om ett avsteg från fondens ordinarie användningsområde visade sig också eftersom regeringen föreslog att en särskild lag om avvikelser från lagen om arbetsmiljöavgift skulle antas.³⁷ Trots att Arbetslivsfonden bara var i början av sin verksamhet var alltså socialdemokraterna beredda att göra avsteg från de principer som nyligen fastställts, vilket kan tyckas en aning märkligt. Centerns reaktion på den socialdemokratiska regeringens förslag var också allt annat än positiv. När socialdemokraterna och centern gjorde upp om Arbetslivsfonden hade en viktig förutsättning för centerns vidkommande varit att de inbetalade medlen i sin helhet skulle återföras till arbetsgivarna. Nu kom socialdemokraterna, kort efter uppgörelsen, med ett förslag som helt stred mot denna, något som centern inte kunde acceptera.

Regeringen föreslår nu, mot centerns uppfattning, att medel från arbetslivsfonden skall överföras till försäkringskassan. Detta är ett avsteg från den överenskommelse som träffats. Detta avvisas bestämt av centern.³⁸

Centern kom istället med ett eget förslag som i korthet innebar att Arbetslivsfonden skulle kunna använda 500 miljoner kronor för att

³⁵ Se betänkande 1988/89:FiU30, sid. 72.

³⁶ Se bilaga 1 för att se lagen (1989:484) i sin helhet.

³⁷ Proposition 1990/91:100 (bil.12), sid. 40f.

³⁸ Motion 1990/91:A208, sid. 13.

upphandla även medicinsk rehabilitering. För att göra detta möjligt föreslogs att förordningen med instruktioner för Arbetslivsfonden (SFS 1990:130) skulle ändras för budgetåret 1991/92.³⁹

Både folkpartiet och moderaterna stödde regeringens förslag från olika utgångspunkter. Folkpartiet godtog regeringens förslag men ville gå ett steg längre än regeringen och föreslog att ytterligare 500 miljoner kronor skulle överföras till statsbudgeten för att täcka kostnader för yrkesinriktad rehabilitering och därtill knutna utbildningsbidrag. Enligt folkpartiet utgick regeringens förslag uppenbarligen ifrån att Arbetslivsfonden under nästkommande budgetår inte skulle komma att disponera alla de resurser som fanns tillgängliga, på årsbasis omkring 2,5-3 miljarder kronor. Det var därför till fördel att medlen på annat sätt kom till användning till ytterligare rehabilitering. Folkpartiet ansåg också att regeringen borde överväga att återföra medel ur Arbetslivsfonden till företagen där skyddskommittéerna kunde besluta om deras användning. På detta sätt skulle byråkratin och splittringen på arbetsmiljöområdet minskas samtidigt som skyddskommittéernas arbete vitaliserades.⁴⁰ Moderaterna var motståndare till Arbetslivsfonden och ville avveckla den från 1 januari 1992 och återbetala huvuddelen av medlen som Arbetslivsfonden förfogade över genom att avskaffa den allmänna löneavgiften och sänka barnomsorgsavgiften. Resten av fondens medel skulle enligt moderaterna fördelas enligt följande: 500 miljoner kronor enligt regeringens förslag, kostnader för avveckling av Arbetslivsfonden och för bidrag till påbörjade projekt.⁴¹ Arbetsmarknadsutskottet avslog dock propositionen och motionerna med motiveringen att Arbetslivsfonden bara var i början av sin verksamhet och att man i ett sådant läge inte skulle överväga förändringar i medelsanvändning och verksamhetens inriktning. Dessutom skulle en överföring av fondmedel till statskassan vara ett avsteg från den angivna principen för fondmedlens användning.⁴²

³⁹ Motion 1990/91:A208.

⁴⁰ Motion 1990/91:A493, sid. 9.

⁴¹ Motion 1990/91:A224.

⁴² Betänkande 1990/91:AU22, sid. 47.

4 Indragningar av Arbetslivsfondens medel

4.1 Regeringsskifte

Arbetsmiljöfrågorna hade inför valet 1988 haft en framträdande roll hos främst socialdemokraterna. Inför valet 1991 var det helt andra frågor som kom att dominera debatten. Även om arbetsmiljöfrågorna inte var någon stor fråga i valrörelsen togs den återigen upp av socialdemokraterna som lovade att fortsätta arbetet med att förbättra de dåliga arbetsmiljöerna och arbetsvillkoren. I sitt tal vid valupptakten i Kolmårdens djurpark poängterade Ingvar Carlsson att 15 miljarder kronor genom Arbetslivsfonden satsats för att minska riskerna för arbetsskador och till rehabilitering. Vidare sade han:

Under nästa valperiod kommer en tredjedel av alla löntagare att få bättre arbetsmiljöer med hjälp av dessa pengar, om socialdemokraterna får fortsätta att regera.⁴³

Intressant att notera är att Ingvar Carlsson i sitt anförande kopplade Arbetslivsfondens fortsatta verksamhet till fortsatt regeringsställning för socialdemokraterna, vilket tyder på att socialdemokraterna fruktade att fonden skulle kunna komma att läggas ned vid ett regeringsskifte. Men den överhängande frågan var trots allt arbetslösheten. Att arbetslösheten kunnat hållas på en jämförelsevis låg nivå var, enligt Ingvar Carlsson, till stor del frukten av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Det visar att människorna kan lita på socialdemokraterna i kampen mot arbetslösheten. Rätten till arbete är, har varit och kommer att förbli, själva utgångspunkten för den ekonomiska politiken.⁴⁴

Nästan ett år före valet presenterade moderaterna och folkpartiet ett gemensamt politiskt program som gick under namnet *Ny start för Sverige*. Lanseringen av programmet skedde i en gemensam debattartikel av Carl Bildt och Bengt Westerberg i Dagens Nyheter den 30 oktober 1990.⁴⁵ De övriga borgerliga partierna hade inte varit med om utformningen, men förhoppningen var ändå att få med dessa partier på de idéer som presenterades i programmet. Moderaterna och folkpartiet hade också

⁴³ ÖS 1991-08-19.

⁴⁴ Göteborgs-Posten 1991-08-19.

⁴⁵ DN 1990-10-30.

avstått ifrån att ta in några av sina mer centerprovocerande idéer i *Ny start för Sverige*. Bland annat fanns inte moderaternas förslag om att upplösa Arbetslivsfonden med. Men frågan om Arbetslivsfondens öde var inte utagerad med detta. Så sent som i valrörelsen hade både moderaterna och kds förklarat att de ville skrota arbetslivsfonderna.⁴⁶ Sedan tidigare var ju även folkpartiet emot Arbetslivsfonden och uttalanden från folkpartiledaren Bengt Westerberg visade att man inte ändrat inställning till den.

Hur det blir med arbetslivsfonden, som centern försvarar men som folkpartiet och moderaterna är emot, får vi se, enligt Westerberg⁴⁷

Uttalandet från folkpartiledaren tyder på att både moderaterna och folkpartiet vid ett eventuellt regeringsskifte skulle försöka få med centern på ett nedläggande av Arbetslivsfonden. Men detta var något som verkade föga troligt. I centerns valprogram 1992-1994 *I hela folkets intresse* påpekar partiet att "arbetslivsfonden ska utnyttjas för aktiv rehabilitering och förbättrad arbetsmiljö".⁴⁸ Centern hade därmed klart markerat sin ståndpunkt i frågan om Arbetslivsfonden inför ett eventuellt regeringsskifte. Det fanns också mycket som talade för en borgerlig valseger. Under hela vintern och våren 1991 fick socialdemokraterna mycket låga opinionssiffror och var vid några tillfällen under 30 procent vid väljarundersökningarna. För socialdemokraterna började nedgången, jämfört med 1988 års val, redan i maj 1989 efter diskussionerna om momshöjningen och tvångssparandet. Partiet hamnade då under det magiska 40 procentsstrecket, vilket man aldrig återhämtade.⁴⁹ Noterbart i detta sammanhang är att Arbetslivsfonden föddes i dessa diskussioner om den ekonomiska politiken. Den socialdemokratiska regeringen hade först lagt fram ett förslag om en höjd arbetsgivaravgift som man snart insåg inte skulle få stöd i riksdagen. Istället lanserades idén om en tillfällig arbetsmiljöavgift som också kom att bli startskottet för Arbetslivsfonden.⁵⁰ Trots att socialdemokraterna i själva valrörelsen i augusti och september noterade en stark uppgång fick partiet endast 37,7 procent av rösterna, vilket var det sämsta valresultatet sedan 1928.⁵¹ Valresultatet innebar således ett svidande nederlag för socialdemokraterna, som förlorat 18

⁴⁶ LO-tidningen nr 42, 18 oktober 1992.

⁴⁷ Arbetarbladet 1991-08-24.

⁴⁸ Centerns valprogram 1992-1994, *I hela folkets intresse*.

⁴⁹ Andersson, Leif, sid.129.

⁵⁰ För en utförlig beskrivning av detta se Berg 1996.

⁵¹ Andersson, Leif, sid.129.

mandat jämfört med föregående val. Samtidigt framstod moderaterna som valets segrare med 14 fler mandat jämfört med valet 1988.

Tabell 3 Riksdagspartiernas mandatfördelning efter valen 1988 och 1991

	s	m	fp	c	kd	nyd	v	mp
1988	156	66	44	42	-	-	21	20
1991	138	80	33	31	26	25	16	-

Men vad innebar egentligen valresultatet för Arbetslivsfondens vidkommande? När socialdemokraterna förlorat regeringsmakten fanns det de som hoppades, eller fruktade, att Arbetslivsfondens verksamhet skulle upphöra. Både moderaterna och folkpartiet var starka kritiker mot fonden och hade i opposition motionerat om att lägga ned den. Nu hade dessutom två nya partier som var motståndare till Arbetslivsfonden, kds och ny demokrati, kommit in i riksdagen. Centern, som tillsammans med socialdemokraterna varit med om att inrätta Arbetslivsfonden, var emot en nedläggning av densamma. Om vi återgår till valresultaten 1988 och 1991 och jämför mandaten för respektive emot Arbetslivsfonden får vi följande resultat:

Tabell 4 Parlamentariskt läge för resp. emot Arbetslivsfonden

	Försvara ¹	Motståndare ²
1988-1991	239	110
1991-1994	185	164

1. Socialdemokraterna, centern och vänsterpartiet. Under perioden 1988-1991 satt även miljöpartiet i riksdagen och tillhörde denna kategori.
2. Moderaterna, folkpartiet, kristdemokraterna samt ny demokrati

Trots regeringsskiftet kan vi konstatera att det i riksdagen fortfarande fanns fler tillskyndare än motståndare till Arbetslivsfonden. Att den borgerliga regeringen skulle lägga fram ett förslag mot centerns uppfattning och därmed mot en riksdagsmajoritet var inte ett reellt alternativ. Därmed verkade det som om Arbetslivsfonden, trots regeringsskiftet, skulle kunna fullfölja riksdagsuppdraget att förbättra både rehabiliteringsarbetet och dåliga arbetsmiljöer. Inte heller Arbetslivsfondens direktör, Ulf Westerberg, trodde att Arbetslivsfonden skulle läggas ned efter regeringsskiftet. Detta antagande grundade han på att det i riksdagen fortfarande fanns en stark riksdagsmajoritet kvar som

stött fonden, nämligen socialdemokraterna, centern och vänsterpartiet. Tillsammans hade de partierna 185 riksdagsmandat.⁵²

I riksdagsdebatten den 9 oktober med anledning av regeringsförklaringen konstaterade Ingvar Carlsson (s) att det i regeringsförklaringen inte sades något alls om arbetsmiljön. Dessutom noterade han att centern givit beskedet att de medel som Arbetslivsfonden förfogade över skulle gå till löntagarna medan moderaterna ville ge dessa till arbetsgivarna. Ingvar Carlsson ställde i sitt inledningsanförande följande fråga till Carl Bildt:

Min fråga till Carl Bildt blir därför, med hänsyn till att denna fråga är så viktig för oss: Hur blir det med arbetslivsfonden?⁵³

Carl Bildt replikerade att Arbetslivsfonden skulle fortsätta att finnas men att den något friare synen på hur man använder delar av medlen, som socialdemokraterna hade, också var moderaternas.⁵⁴ Vad han närmare menade med den något friare synen framkom dock inte i debatten. Att de övriga borgerliga regeringspartierna inte fått med centern på en nedläggning av Arbetslivsfonden framkommer tydligt i centerledaren Olof Johanssons anförande där han betonar att Arbetslivsfondens resurser på bortemot 15 miljarder kronor var

[...] en av de största satsningarna någonsin - ja, den största någonsin - för rehabilitering och för bättre arbetsmiljö, och så skall den användas.⁵⁵

Centern hade därmed markerat att fondens medel i sin helhet skulle användas till det den var avsedd för, nämligen arbetsmiljö och rehabilitering. Också vänsterpartiet ville värna och utveckla Arbetslivsfonden. Fondens resurser skulle, enligt Lars Werner, satsas på att få bort dåliga arbetsmiljöer.⁵⁶

Debatten om Arbetslivsfondens vara eller icke vara tog inte slut med detta utan fortsatte. I riksdagsdebatten den 16 oktober avkrävde Mona Sahlin besked av arbetsmarknadsminister Börje Hörnlund om Arbetslivsfonden. Börje Hörnlund lovade då att fonden skulle vara kvar:

⁵² Arbetsmiljö nr 12 1991.

⁵³ Protokoll 1991/92:8, anförande 1.

⁵⁴ Protokoll 1991/92:8, anförande 11.

⁵⁵ Protokoll 1991/92:8, anförande 13.

⁵⁶ Protokoll 1991/92:8, anförande 10.

Arbetslivsfonden blir kvar. Det är fråga om små diskussioner, litet "krumelurer i kanten", som det också var under den socialdemokratiska regeringens tid. Men huvudinriktningen är kvar, och kapitalet är idag kvar.⁵⁷

Vad dessa så kallade små "krumelurer i kanten" var förklarade aldrig Börje Hörnlund. Att moderaterna, folkpartiet och kds försökt förmå centern att gå med på en nedläggning av Arbetslivsfonden framgår tydligt i ett anförande av moderaten Sonja Rembo där hon beklagade att det inte varit möjligt att uppnå enighet om att avveckla Arbetslivsfonden. Enligt Sonja Rembo, hade dessa medel kunnat använts till en sänkning av arbetsgivaravgiften under minst ett år, vilket skulle betyda mer för jobben än vad den nuvarande fonden någonsin kunde betyda.⁵⁸

Trots regeringsskiftet verkade alltså Arbetslivsfonden existens inte vara hotad. Centern hade, trots påstötningar från de borgerliga regeringskollegorna, stått på sig och försvarat fondens existens. Men en allt sämre ekonomisk utveckling och en kraftigt ökande arbetslöshet skulle återigen sätta Arbetslivsfonden och de medel den förfogade över på dagordningen.

4.2 ALF förlorar 2 miljarder

Full sysselsättning har i Sverige under många år varit ett överordnat mål för den ekonomiska politiken.⁵⁹ Men i samband med finansplanen 1991 skedde en omsvängning i den ekonomisk-politiska målprioriteringen till att prioritera inflationsbekämpningen framför andra ambitioner och krav. I finansplanen anges begreppet full sysselsättning som ett av flera mål för den ekonomiska politiken.⁶⁰ I början av 1990-talet försämrades Sveriges ekonomi mycket snabbt samtidigt som arbetslösheten ökade dramatiskt. Arbetslösheten ökade från och med det andra kvartalet 1990 till och med tredje kvartalet 1991 med drygt 65 000 personer i säsongrensade termer. När kompletteringspropositionen kom den 15 april stod ytterligare ungefär 50 000 personer utanför arbetsmarknaden. Dessutom ökade långtidsarbetslösheten kraftigt.⁶¹ Trots det snabbt försämrade

⁵⁷ Protokoll 1991/92:11, anförande 68.

⁵⁸ Protokoll 1991/92:11, anförande 72.

⁵⁹ Se bl.a Propositionerna 1987/88:100, bil. 1 sid. 3, 1988/89:100, bil. 1 sid. 1 samt 1989/90:100, bil. 1 sid. 1.

⁶⁰ Proposition 1990/91:100, bilaga 1, sid. 3.

⁶¹ Proposition 1991/92, bilaga 8, sid. 2.

sysselsättningsläget under hösten 1991 och 1992 kom arbetslöshetsbekämpningen inte att stå i centrum för åtgärderna för att lösa den ekonomiska krisen, något som socialdemokraterna kritiserade.

Eftersom de ekonomiska resurserna för att komma till rätta med obalanserna i ekonomin nu var begränsade gällde det för regeringen att hitta nya finansieringskällor. Nu kom frågan om Arbetslivsfonden och dess resurser åter upp på dagordningen. Tidigare hade moderaterna krävt att Arbetslivsfonden skulle läggas ned och att pengarna skulle återbördas till företagen genom sänkta arbetsgivaravgifter. De förslag som nu kom handlade istället om att dra in medel från fonden och använda dessa för att öka statens inkomster och bekämpa arbetslösheten.

När den borgerliga regeringen kom med kompletteringspropositionen (1991/92:150) fanns något överraskande ett förslag om att dra in medel från Arbetslivsfonden med. Det var inte överraskande att moderaterna, folkpartiet och kds kom med ett sådant förslag eftersom detta låg i linje med den politik de fört tidigare. Både moderaterna och folkpartiet hade i opposition motionerat om att lägga ned Arbetslivsfonden utan att lyckas. Inte heller när man kom i regeringsställning fanns några egentliga förutsättningar för att lägga ned Arbetslivsfonden, eftersom centern var motståndare till detta. Överraskningsmomentet låg snarare i det faktum att centern som tidigare aktivt försvarat Arbetslivsfonden gentemot sina regeringskollegor backat och gått med på att dra in medel från fonden. Regeringens förslag innebar att 2 miljarder kronor skulle dras in från Arbetslivsfonden till statsbudgetens inkomstsida.

För att bekämpa arbetslösheten och på sikt skapa bättre förutsättningar för produktivitetsförbättringar, bör ytterligare medel anslås för sysselsättningsskapande åtgärder. För att delvis finansiera dessa åtgärder, föreslår jag att 2 miljarder kronor från arbetslivsfonden används härför.⁶²

Förslaget om att dra in medel från Arbetslivsfonden motiverades med att fonden tillkommit bland annat i syfte att verka konjunkturpolitiskt stabiliserande. Enligt regeringen skulle den ursprungliga målsättningen med Arbetslivsfonden kunna upprätthållas eftersom kostnadsläget nu var väsentligt lägre än under tidigare år. Detta medförde, enligt regeringen, att investeringsupphandlingarna nu kunde ske till klart lägre priser. Samtidigt skulle särskilda insatser riktas till småföretagen eftersom deras ekonomiska möjligheter att få bidrag varit begränsade. Arbetslivsfonden skulle nu dessutom prioritera projekt där en förbättrad arbetsorganisation

⁶² Proposition 1991/92:150, bilaga I:8, sid. 16.

och andra arbetsmiljöförbättrande åtgärder också gav ökad produktivitet. I propositionen föreslogs dessutom att ytterligare 2,5 miljarder kronor, utöver tidigare planerad bidragsgivning, skulle kunna beslutas av Arbetslivsfonden till och med december 1993. För att möjliggöra denna satsning utan att ytterligare öka budgetunderskottet föreslogs en särskild tidsbegränsad lag om avvikelse från 2§ lagen om arbetsmiljöavgift.⁶³

För socialdemokraterna var frågan extra svår. Tillsammans med centerpartiet hade partiet några år tidigare inrättat Arbetslivsfonden i syfte att bland annat förbättra dåliga arbetsmiljöer och förhindra utslagningen från arbetsmarknaden. Samtidigt har full sysselsättning sedan länge varit ett prioriterat mål för socialdemokraterna.

Vi socialdemokrater har som mål att alla som vill skall ha ett arbete. Men vi vill också gå längre och sträva efter att så många människor som möjligt får ett gott arbete. Ett arbete där risken för ohälsa är minimal och där möjligheterna till personlig utveckling är stora.⁶⁴

Socialdemokraterna hade hamnat i en målkonflikt mellan målen full sysselsättning och det ”goda arbetet”. Vid valet mellan arbetsmiljö och arbetslöshet skulle arbetslöshetsbekämpningen komma att prioriteras på bekostnad av arbetsmiljöarbetet, något som beskrivs i den följande framställningen. Redan det faktum att centern var med på beslutet om att dra in två miljarder kronor och att ny demokrati skulle stödja en indragning av medel från fonden ställde socialdemokraterna inför fullbordat faktum. Förslaget skulle utan problem kunna lotsas genom riksdagen.

Med propositionen som bakgrund sa socialdemokraterna nej till att dra in 2 miljarder kronor från Arbetslivsfonden med motiveringen att förslagen om sysselsättningsskapande åtgärder var begränsade och att medlen huvudsakligen skulle användas till att bekosta olika skattesänkningar.⁶⁵ Dessutom hade socialdemokraterna principiella invändningar mot att dra in medel från Arbetslivsfonden, men kunde godta åtgärden om riksdagen accepterade de insatser som socialdemokraterna föreslog.⁶⁶ Även om förslaget formellt avstyrktes förklarade sig socialdemokraterna under vissa förutsättningar vara beredda att dra in medel från Arbetslivsfonden.

Om regeringspartierna accepterar att satsa på det investeringsprogram som vi föreslår, kommer saken i ett annat läge. Det finns då skäl att i det

⁶³ Proposition 1991/92:150, bilaga I:8, sid. 16.

⁶⁴ Motion 1991/92:Fi41, sid. 26.

⁶⁵ Motion 1991/92:Fi41, sid. 27.

⁶⁶ Motion 1991/92:Fi40, sid. 42.

bekymmersamma budgetläget låta medel från fonden delfinansiera satsningen som en engångsåtgärd.⁶⁷

Men vad innehöll då det investeringsprogram som socialdemokraterna föreslog? I korthet innebar socialdemokraternas förslag att:

- AMS skulle få 1650 miljoner kronor för att genomföra beredskapsarbeten av ROT-karaktär, vilket kunde väntas leda till investeringar på 6 miljarder kronor.
- AMS tillförs 500 miljoner kronor för att skapa jobb, utbildning och beredskapsarbeten åt kvinnor.
- AMS tillförs 250 miljoner kronor för otraditionella insatser bland arbetslösa ungdomar.
- AMS tillförs 100 miljoner kronor för bidrag till företag inom tillverkningsindustrin för utbildningsinsatser.

Ett annat förslag som socialdemokraterna ställde sig tveksamma till var möjligheterna att snabba upp bidragsgivningen från Arbetslivsfonden. En uppsnabbning skulle inte få ske genom att höja bidragsnivåerna, att nya kostnader täcktes eller genom att kvaliteten i projekten försämrades.⁶⁸ Som vi kan konstatera ställde sig socialdemokraterna inte helt avvisande till att dra in medel från Arbetslivsfonden. Samtidigt fanns det socialdemokratiska riksdagsledamöter som helt tog avstånd ifrån förslaget om att dra in medel från fonden. I en motion, undertecknad av sex socialdemokrater⁶⁹, påpekades att:

Det vore fel att nu dränera fonden på pengar när arbetet flyter för fullt. Lika så vore det galet att kanske bara höja bidragen för att få ut mer pengar på kortare tid; det vore dessutom orättvist mot alla de företag som redan gjort satsningar på arbetsmiljön och erhållit lägre bidrag.⁷⁰

Motionärerna menade dessutom att allt talade för att fonden varit bra och att den fyllde sin funktion. Fonden skulle därför fortsätta sitt arbete enligt fastlagda principer och i samma takt som hittills. När det gällde möjligheterna att snabba upp bidragsgivningen påpekades att det med den låga bemanningen som fanns vid de regionala fonderna inte fanns någon

⁶⁷ Motion 1991/92:Fi41, sid. 27.

⁶⁸ Motion 1991/92:Fi41, sid. 27.

⁶⁹ De som undertecknat motionen var Monica Öhman, Sten-Ove Sundström, Åke Selberg, Ewa Hedkvist Petersen, Bruno Poromaa och Leif Marklund.

⁷⁰ Motion 1991/92:Fi62, sid. 1f.

möjlighet att höja tempot utan att kvalitén sänktes på arbetsplatsprogrammen.⁷¹

Arbetsmarknadsutskottet ställde sig bakom regeringens förslag om att dra in 2 miljarder kronor från Arbetslivsfonden. Utskottet menade också att en uppsnabbning av bidragsgivningen kunde vara värdefullt ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt om medlen användes till produktivitetsskapande investeringar.⁷² Finansutskottet delade arbetsmarknadsutskottets mening och anslöt sig till regeringens förslag och avslog de ovan nämnda motionerna.⁷³ Socialdemokraterna reserverade sig mot beslutet att dra in 2 miljarder kronor från Arbetslivsfonden. Som skäl till detta ställningstagande angavs att det var oacceptabelt att dra in 2 miljarder till statsbudgetens inkomstsida.⁷⁴ Den bidragande orsaken var således att socialdemokraterna inte fått gehör för det investeringsprogram man föreslagit och att man därför var emot en indragning. Samtidigt framskymtar det faktum att det fanns socialdemokrater som inte alls ville dra in medel från fonden. Bilden av var socialdemokraterna stod är därför inte helt entydig. Att regeringen skulle få stöd från ny demokrati i frågan var inte oväntat. I ett särskilt yttrande i utskottets instämde partiet i frågan om principen att medel från Arbetslivsfonden skulle kunna disponeras för finansiering av vissa sysselsättningsskapande åtgärder. Däremot menade ny demokrati att ytterligare minst 2 miljarder kronor skulle föras över från fonden och användas till infrastrukturella sysselsättningsskapande åtgärder för järnvägar.⁷⁵

I riksdagsdebatten den 10 juni med anledning av kompletteringspropositionen nämndes indragningen av 2 miljarder kronor från Arbetslivsfonden överhuvudtaget inte.⁷⁶ Istället kom detta att debatteras redan den 7 maj i ett annat sammanhang som bland annat gällde arbetslivsfrågor.⁷⁷ I riksdagsdebatten den 7 maj protesterade främst socialdemokraterna mot indragningarna av medel från fonden. Det var inte någon större debatt utan den inskränkte sig till några få inlägg.

⁷¹ Motion 1991/92:Fi62, sid. 1.

⁷² Betänkande 1991/92:FiU30, bil. 11 AU5Y, sid. 309.

⁷³ Betänkande 1991/92:FiU30, sid. 61.

⁷⁴ Betänkande 1991/92:FiU30, reservation 12 (mom. 14).

⁷⁵ Betänkande 1991/92:FiU30, särskilt yttrande ny demokrati, sid. 178.

⁷⁶ Se protokoll 1991/92:128.

⁷⁷ Debatten gällde 1991/92:AU12 Arbetslivsfrågor (prop. 1991/92:100 och 1991/92:98). Inte i någon av dessa berördes indragningen av 2 miljarder kronor från Arbetslivsfonden.

Socialdemokraten Kjell Nilsson var kritisk till den föreslagna indragningen på 2 miljarder kronor från Arbetslivsfonden. På en direkt fråga till Harald Bergström (kds), som för övrigt tyckte att Arbetslivsfonden spelade en central roll, om hur han motiverade förslaget om att tappa arbetslivsfonden på 2 miljarder kronor,⁷⁸ svarade Bergström:

När regeringen i kompletteringspropositionen föreslår att två miljarder skall tas ur arbetslivsfonden, bygger det på bedömningen att pengarna för närvarande kan användas på ett bättre sätt.⁷⁹

Kjell Nilsson var dock inte nöjd med svaret utan konstaterade:

När det gäller arbetslivsfonden var det faktiskt på det sättet att under de goda åren avstod löntagarna här i landet en del pengar, och för att inte övervinsterna skulle bli för stora i näringslivet skapades arbetslivsfonden, och det avsattes pengar till den. Avsikten var att vid sidan av de ordinarie anslagen förbättra arbetsmiljön i landet. [...] De pengarna tar nu regeringspartierna och sätter in i en budgetförstärkning. Det är alltså att direkt ta pengar som är avsedda för ett annat ändamål. Det är pengar avsatta av löntagarna som nu konfiskeras.⁸⁰

Protesterna mot att dra in 2 miljarder kronor var som vi kunnat konstatera relativt blygsam. Eftersom förslaget om att dra in medel redan accepterats av centern och även skulle få stöd av ny demokrati fanns en majoritet i riksdagen för detta. För socialdemokraterna innebar det samtidigt att möjligheterna att påverka detta faktum var begränsade. Nu lade socialdemokraterna ett eget förslag för att försöka påverka hur de 2 miljarderna från Arbetslivsfonden användes. Nu godtog aldrig regeringen detta förslag men socialdemokraterna hade ändå försökt påverka inriktningen. De andra alternativ socialdemokraterna hade, som också innebar att man inte på något sätt skulle kunna påverka medlens användning, var antingen att enbart protestera mot indragningarna eller att acceptera förslaget ograverat. Men det intressanta i detta sammanhang var trots allt att inte heller socialdemokraterna var helt främmande för att dra in medel från Arbetslivsfonden.

4.3 ALF förlorar ytterligare tre miljarder

Hösten 1992 var dramatisk ur flera aspekter. Arbetslösheten ökade mycket snabbt och det krävdes därför åtgärder för att minska ökningstakten. Så

⁷⁸ Protokoll 1991/92:107, anförande 58.

⁷⁹ Protokoll 1991/92:107, anförande 59.

⁸⁰ Protokoll 1991/92:107, anförande 60.

här i efterhand kan vi konstatera att den öppna arbetslösheten steg från 4,6 procent i juni 1992 till 10,0 procent i juni 1993. Samtidigt skedde en spekulation mot bland annat den svenska kronan vilket fick till följd att Riksbanken höjde marginalräntan till 500 procent för att försvara kronan och den fasta växelkursen. Både regeringen och socialdemokraterna stödde riksbanken i denna kamp och utarbetade tillsammans två krispaket för att komma till rätta med problemen.⁸¹

Det var flera faktorer som bidragit till den uppkomna situationen. Några av dessa faktorer var banksystemets kris, fastighetsmarknadens väg mot kollaps, tilltagande underskott i de offentliga finanserna, negativa effekter av det höga tyska ränteläget och en orolig valutamarknad. Dessutom befann sig Västeuropa i en utdragen lågkonjunktur vilket inneburit en vikande efterfrågan också på exportmarknaden. Samtidigt fortsatte arbetsmarknadsläget att försvagas och allt fler ställdes utanför arbetsmarknaden. Inflationstakten var också högre i Sverige än i jämförbara konkurrentländer vilket ytterligare försvagade konkurrenskraften. Tidigare hade detta parerats med devalveringar och offentlig expansion, vilket ytterligare drivit på prisstegringstakten. Nu väntade därför omvärlden på att Sverige än en gång skulle devalvera. Vid den kraftiga spekuleringen mot kronan 1992 såg Riksbanken sig därför tvingad till att genomföra extrema räntehöjningar för att visa aktörerna på finansmarknaden att en devalvering var utesluten. Men det höga ränteläget var i längden ohållbart för företag och hushåll. Därför krävdes åtgärder som samlade otvetydig majoritet i riksdagen för att pressa ned räntorna.⁸² Det är mot denna bakgrund vi skall se beslutet att dra in tre miljarder kronor från Arbetslivsfonden. Hur dessa diskussioner fördes och om det fanns någon kritik mot att dra in medel från fonden handlar fortsättningen av detta kapitel.

Samtidigt skall vi komma ihåg att de borgerliga partierna, förutom centern, hela tiden arbetat för att lägga ned Arbetslivsfonden. I och med att man tidigare lyckats få riksdagsmajoritet för att dra in 2 miljarder kronor från Arbetslivsfonden hade dörren öppnats för att, så att säga bakvägen, dra in ytterligare medel från fonden och på så sätt förkorta dess verksamhetsperiod. Nu hade dessutom regeringen goda argument att anföra, bekämpningen av arbetslösheten, för att få riksdagsmajoritet för indragning av ytterligare medel från fonden. Finansminister Ann Wibble hade i uttalanden antytt att hon inte var främmande för att lägga beslag på

⁸¹ Andersson, Leif, sid. 132.

⁸² Betänkande 1992/93:FiU01, sid. 37-42.

hela Arbetslivsfonden för AMS-ändamål. Hon ville dock inte avbryta några pågående projekt, men ansåg att arbetsmarknadsläget krävde ytterligare medel, till exempel från Arbetslivsfonden. Ulf Westerberg, direktör vid Arbetslivsfonden, tyckte detta var beklämmande och menade att Ann Wibble inte förstod den nytta fonden gjorde.⁸³

Regeringen och socialdemokraterna träffade den 20 och 30 september överenskommelser om ett antal ekonomisk-politiska åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin. I överenskommelsen den 20 september ingick bland annat att föreslå riksdagen att dra in 3 miljarder kronor från Arbetslivsfonden.⁸⁴ Mot bakgrund av uppgörelsen mellan regeringen och socialdemokraterna föreslogs i proposition 1992/93:50 att 3 miljarder kronor skulle överföras från Arbetslivsfonden. Från borgerligt håll fanns det de som trodde att Arbetslivsfonden nu i praktiken var avvecklad. I ett protokoll över uppgörelsen mellan regeringen och socialdemokraterna framgår att "Engångsvis dras resterande medel (ca 3 miljarder kronor) in från Arbetslivsfonden" (Statsrådsberedningen 1992-09-22). Enligt Ulf Westerberg var också Ann Wibble helt övertygad om att man i och med uppgörelsen dragit in alla pengar från fonden.⁸⁵ Indragningen innebar dock att knappt hälften av Arbetslivsfondens obundna tillgångar överfördes till statsbudgetens inkomsttitel (2811) *Övriga inkomster av statens verksamhet*. Samtidigt innebar detta att Arbetslivsfonden inte längre kunde fullgöra det regeringsuppdrag som omnämns i 1992 års kompletteringsproposition och som innebar att fonden skulle rikta särskilda insatser till små företag inom framför allt tillverkningsindustrin. Överföringen skulle, liksom tidigare, möjliggöras genom en särskild tidsbegränsad lag om avvikelse från 2 § lagen (1989:484) om arbetsmiljöavgift.⁸⁶

Förslaget om att dra in 3 miljarder kronor från Arbetslivsfonden avvisades av Vänsterpartiet som ansåg att fondens insatser starkt kunde bidra till minskade kostnader, både i arbetslivet och inom socialförsäkringssystemet. I motionen påpekades att syftet med fonden var att förbättra arbetsmiljö och rehabilitering samt förändrad arbetsorganisation. Dessutom syftade fondens verksamhet även till att förbättra produktiviteten genom organisationsförändringar samt att minska de problem och kostnader som uppstod genom arbetsskador och utslagning

⁸³ Arbetsmiljö nr 7 1992.

⁸⁴ Betänkande 1992/93:AU1, sid. 11.

⁸⁵ Intervju med Ulf Westerberg 1995-12-06.

⁸⁶ Proposition 1992/93:50, bil. 7, sid. 19.

från arbetslivet. En indragning av medel från Arbetslivsfonden skulle därför inte ha någon positiv inverkan på det strukturella underskottet i statsbudgeten.⁸⁷ Men Vänsterpartiet fick inte något stöd för sin motion. Både arbetsmarknads- och finansutskottet biträdde regeringens förslag och avlog därmed även vänsterpartiets motion Fi37 (yrkande 23).⁸⁸ Arbetsmarknadsutskottet ansåg att det var av största betydelse att på sikt skapa bättre förutsättningar för svensk ekonomi. Mot bakgrund av den ekonomiska krisen och överenskommelsen mellan regeringen och socialdemokraterna ansåg utskottet att överföringen av 3 miljarder kronor från Arbetslivsfonden skulle godkännas som ett led i åtgärderna för att stabilisera den svenska ekonomin. Utskottet kunde inte ställa sig bakom vänsterpartiets uppfattning att statsbudgeten skulle gagnas mera vid en utebliven överföring.⁸⁹

Men varför gick då socialdemokraterna denna gång med på en uppgörelse med den borgerliga regeringen? I motion 1992/93:Fi35 beskriver socialdemokraterna motivet till uppgörelsen med regeringen. Socialdemokraterna hade redan innan den akuta krisen tagit initiativ till överläggningar med regeringen om en ny, ansvarsfull politik och för att värna den svenska kronan. Bakgrunden till detta initiativ sägs vara en övertygelse att endast en bred politisk uppgörelse skulle kunna avvärja det omedelbara hotet mot den svenska kronan. När det gäller uppgörelsen med regeringen säger socialdemokraterna följande:

Det krävdes bred enighet om att angripa det växande budgetunderskottet och arbetslösheten och att avvärja den hotande krisen i banker och finansinstitut för att återvinna förtroendet och för att öppna nya vägar för ekonomisk återhämtning, sänkt räntenivå, minskad arbetslöshet, ny tillväxt och hävdad välfärd. En krisuppgörelse borde därför innehålla åtgärder både för att minska statens utgifter och öka dess inkomster, en stor satsning mot arbetslösheten och en rättvis fördelning av krisens bördor.⁹⁰

Det var helt enkelt så att Arbetslivsfondens resurser i detta sammanhang kom väl till pass i en hårt ansträngd ekonomisk situation. Dessutom innebar uppgörelsen att ytterligare 10 miljarder kronor skulle satsas för att bekämpa arbetslösheten.⁹¹ Av dessa 10 miljarder kronor stod alltså Arbetslivsfonden för 3 miljarder kronor, vilket i den ekonomiska situation som rådde var ett välkommet bidrag. Men det allra viktigaste var kanske att uppgörelsen innebar viktiga beslut när det gällde synen på

⁸⁷ Motion 1992/93:Fi37, sid. 17.

⁸⁸ Betänkande 1992/93:FiU1, sid. 71.

⁸⁹ Betänkande 1992/93:FiU1, bil. 1 AU2y, sid. 310.

⁹⁰ Motion 1992/93:Fi35, sid. 11.

⁹¹ Betänkande 1992/93:FiU1, sid. 51.

arbetslöshetsförsäkringen och arbetsrätten. Enligt överenskommelsen skulle arbetslöshetsförsäkringen nu inte förstatligas eller några egenavgifter höjas i den. Dessutom skulle förändringar i arbetsrätten föregås av samråd i förtroendefull anda, vilket var nog så viktigt för socialdemokraterna.⁹² Som vi kan förstå av detta så var trots allt priset man fick betala, indragningen av 3 miljarder kronor från Arbetslivsfonden, ganska litet i det sammanhang detta beslut hör hemma.

Inte heller den andra indragningen på 3 miljarder kronor utlöste någon större debatt. Debatten inskränkte sig till några inlägg från moderaterna och vänsterpartiet. Moderaterna var som väntat nöjda med att medel drogs in från fonden medan vänsterpartiet beklagade uppgörelsen.

Hans Andersson (v) tyckte att motivet bakom indragningen var ofattbar.

Låt mig också säga att påståendet att man genom att ta bort 3 miljarder från Arbetslivsfonden skulle kunna ta ner det strukturella budgetunderskottet faktiskt utmanar löjet. Det är engångsinbetalningar som har skett dels för att höja produktiviteten i arbetslivet, vilket skulle ha positiva effekter på ett budgetsaldo framåt i tiden, dels för att i samband med att effektivare organisationsformer kommer fram också hitta effektivare former i den meningen att man inte drabbas av arbetsskador och arbetssjukdomar. Det skulle inverka positivt på socialförsäkringssystemet, vilket också skulle ha positiva strukturella effekter när det gäller budgetsaldo. Med andra ord: Att ta bort pengar från Arbetslivsfonden är verkligen kontraproduktivt. Det motverkar sitt syfte, men det är lätta pengar att ta. Och de tas just från dem som skulle behöva dem.⁹³

Sonja Rembo (m) noterade med tillfredsställelse att det gått att komma fram till en överenskommelse om indragning av 3 miljarder kronor från Arbetslivsfonden. Samtidigt beklagade hon att fonden inte lades ned.

Den avvecklas emellertid inte, vilket utlovades i den första upplagan av krisuppgörelsen.⁹⁴

Sonja Rembo's inlägg tyder alltså på att det varit nära att fonden avvecklades redan 1992. Nu blev det emellertid inte så utan fonden fick ytterligare några år på sig att bedriva arbetet med att förbättra bland annat dåliga arbetsmiljöer. Att Arbetslivsfonden var en skapelse som inte alls

⁹² Motion 1992/93:Fi35, sid. 11. För en utförlig beskrivning av debatten om arbetslöshetsförsäkringen hänvisas till en PISA-rapport av Sven Oskarsson 1997a och för en utförlig beskrivning av debatten om anställningsskydd till en annan PISA-rapport av Sven Oskarsson 1997b.

⁹³ Protokoll 1992/93:46, anförande 36.

⁹⁴ Protokoll 1992/93:46, anförande 41.

tilltalade moderaterna var också något som återigen visade sig i debatten. Kritiken är främst ideologisk och visar med all tydlighet på den ovilja som finns inom moderaterna mot bland annat fonder.

Så har vi den största industriutslagningen i modern tid. Detta är ett av våra allra allvarligaste problem. Då behöver vi inte organisationer som Arbetslivsfonden, som sitter med sina 25 styrelser, besatta med politiker och fackliga representanter, som skall avgöra hur olika företag och offentliga förvaltningar skall använda sina pengar. Det är inte den typen av politiska överbyggnader som Sverige behöver idag. Tvärtom behöver vi avreglering.⁹⁵

Både Hans Andersson och Sonja Rembo gjorde ytterligare några inlägg som inte tas upp här. Noterbart är att varken centern eller socialdemokraterna, som inrättat fonden, gjorde några inlägg.

4.4 Både ris och ros till indragningarna från ALF

Debatten i riksdagen var som vi sett tämligen tam när det gällde indragningarna av sammanlagt 5 miljarder kronor från Arbetslivsfonden. Indragningarna innebar samtidigt att fondens verksamhetstid förkortades vilket innebar att de anställda vid Arbetslivsfonden fick sluta tidigare än beräknat. Mot den bakgrunden skulle vi därför kunna förvänta oss att de anställda vid fonden framförde kritik mot indragningarna. Även LO som var positiva till Arbetslivsfonden och som varit tagit aktiv del vid organiseringen av fonden är en annan potentiell kritiker av dessa indragningar.

Det skall med en gång påpekas att jag inte funnit speciellt många artiklar som tagit upp indragningarna av medel från Arbetslivsfonden. Vid denna tidpunkt var det främst arbetslösheten som debatterades i media. Några av de artiklar jag funnit har haft slagkraftiga rubriker som *Rör inte Arbetslivsfonden*, *Rädda arbetslivsfonden* och *Arbetslivsfonden behövs för att inte öka arbetslösheten*.⁹⁶ De som främst kritiserat indragningarna har varit företrädare för arbetarrörelsen och Arbetslivsfonden.

⁹⁵ Protokoll 1992/93:46, anförande 49

⁹⁶ ÖP 1992-06-04, Arbetet 1992-12-22 och ÖP 1992-11-12.

Ris från Arbetslivsfonden och de fackliga organisationerna

Regeringens förslag om att dra in 2 miljarder kronor från Arbetslivsfonden ogillades skarpt av Ulf Westerberg som såg indragningen som en extra beskattning av företagen. Även Westerberg framförde de argument som Västerpartiet tidigare anfört i riksdagsdebatten.

Det vi hade kunnat uppnå i förbättrad produktivitet och besparingar i socialförsäkringssystemet skulle ge samhället mer tillbaka än vad regeringen nu vill knycka ifrån oss.⁹⁷

Men som vi kunnat konstatera tidigare drog regeringen tillsammans med socialdemokraterna in ytterligare 3 miljarder kronor från Arbetslivsfonden. Ulf Westerberg var mycket besviken på socialdemokraternas och regeringens besked att dra in tre miljarder kronor av fondens medel.

Pengarna skall tillföras statsbudgeten vilket är mycket förvånande eftersom det inte kommer att befrämja ekonomin. Jag har även pratat med socialdemokraterna som ansåg att de inte kunde försvara fondens pengar vilket gör mig mycket besviken.⁹⁸

Enligt Ulf Westerberg var det ingen besparing att dra in medel från fonden. Återigen framfördes de argument mot en indragning som han framförde då regeringen drog in 2 miljarder kronor från fonden.

Jag är väldigt besviken på att regeringen och s-oppositionen tar pengar från oss när vår verksamhet i själva verket ger mycket större besparingar än de tre miljarder de nu drar in.⁹⁹

Ulf Westerberg trodde att regeringen och oppositionen varit överens om att inte skära i verksamhet som bidrog till tillväxt, förnyelse och ökad produktion i arbetslivet.¹⁰⁰ Också Kent Claesson, direktör på Arbetslivsfonden i Göteborgs- och Bohus län ifrågasatte det förnuftiga i att dra in medel från fonden. Claesson konstaterade att de företag som fått bidrag från fonden höjt sin produktivitet trots det besvärliga arbetsmarknadsläget.¹⁰¹

Inte heller LO tyckte att det var någon bra idé att dra in medel från Arbetslivsfonden. Tore Andersson, LOs avtalssekreterare, menade att

⁹⁷ TCO-tidningen nr. 14 1992.

⁹⁸ NWT, 1992-09-23.

⁹⁹ LO-tidningen nr 41, 9 oktober 1992.

¹⁰⁰ TCO-tidningen nr 23 1992.

¹⁰¹ Göteborgsposten 23 september 1992.

Arbetslivsfonden gav stöd för förebyggande av hälsorisker i arbetslivet, vilket bidrog till minskade kostnader och ökad produktivitet i samhället. Mot den bakgrunden ansåg Tore Andersson att indragningen inte var någon besparing och att det därför både ur mänsklig och ekonomisk synpunkt vore klokt att ompröva beslutet.¹⁰² Samtidigt kan vi konstatera att indragningen av medel från Arbetslivsfonden inte verkade vara någon stor fråga för LO. Vid krisuppgörelsen mellan regeringen och socialdemokraterna var det istället andra frågor som var viktigare. Enligt LO-tidningen innebar uppgörelsen ett stopp för den borgerliga offensiven mot facken. Det man syftade på var bland annat frågorna om arbetslöshetsförsäkringen och arbetsrätten.¹⁰³

Rosor från näringslivet

Men det fanns också de som var nöjda med att man nu drog in medel från Arbetslivsfonden. I en artikel i Dagens Industri skildras Arbetslivsfonden som ”en av de sakligt sett onödiga institutionerna i Sverige”. I artikeln konstateras att de många byråkrater, parti- och partsföreträdare som utkvitterat arvoden från de 24 länsfonderna förmodligen är de som haft största glädjen av fonden. Som en kommentar till krisuppgörelsen har ledarskribenten vissa förhoppningar om att fondens saga var över.

Låt oss hoppas - när dimmorna kring innehållet i krispaketet skingras - att det ska visa sig att arbetslivsfonden med tillhörande länsfondsbyråkratier har upphört.¹⁰⁴

Samtidigt kan man tycka att denna ståndpunkt är en aning märklig. SAF hade ju tidigare krävt att Arbetslivsfonden skulle läggas ned och att pengarna skulle betalas tillbaka till arbetsgivarna genom sänkta arbetsgivarutgifter. De indragningar av medel som nu gjordes från Arbetslivsfonden innebar samtidigt att pengarna var utom räckhåll för företagen.

Samtidigt så legitimerades indirekt förslagen om att dra in medel från Arbetslivsfonden i en ledare i tidningen Arbetsmiljö. I ledaren konstateras att arbetslösheten var det största arbetsmiljöproblemet.

Den farligaste arbetsmiljön är den man saknar. Allt fler bedömare, inklusive arbetsmarknadsminister Börje Hörnlund, understryker nu att arbetslösheten är vår tids utan jämförelse värsta arbetsmiljöproblem. Arbetslösheten skadar

¹⁰² Arbetet 1992-12-22, Rädda arbetslivsfonden.

¹⁰³ LO-tidningen nr 39, 25 september 1992.

¹⁰⁴ Dagens Industri, 1992-09-23.

människor till kropp och själ. Att hejda arbetslösheten är viktigare än nästan allt annat.¹⁰⁵

Genom att vidga begreppet arbetsmiljö till att även omfatta den arbetsmiljö man saknar framställs i ledaren detta som det största arbetsmiljöproblemet av alla. Detta är i sig en intressant aspekt, eftersom ett antal motioner tidigare påpekat det riktiga i att satsa på grupper som haft svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Genom en utvidgning av arbetsmiljöbegreppet skulle i princip Arbetslivsfondens medel kunna användas även till sysselsättningsskapande åtgärder.

4.5 Sammanfattning

När Arbetslivsfonden inrättades var ekonomin inom ett flertal områden överhettad, bland annat på arbets- och fastighetsmarknaden. Bristen på arbetskraft var överhängande så frågorna om arbetsmiljö och rehabilitering hade högsta prioritet. Men i början av 1990-talet ökade arbetslösheten dramatiskt samtidigt som den svenska ekonomin kraftigt försämrades. Efterfrågan på arbetskraft hade sedan 1990 minskat inom samtliga sektorer i ekonomin, vilket fått återverkningar på arbetslösheten. Nu var det inte längre de dåliga arbetsmiljöerna som hade högsta prioritet, utan den minskade sysselsättningen.

Med anledning av två riksdagsbeslut hade Arbetslivsfondens medel minskat med sammanlagt 5 miljarder kronor. Samtidigt kan riktigheten i att dra in medel från en verksamhet som även lovordas från dess kritiker ifrågasättas. I proposition 1992/93:100 konstateras att Arbetslivsfonden hade en viktig roll när det gällde att ytterligare minska arbetsskadorna, de långa sjukskrivningarna och förtidspensioneringarna. Erfarenheterna av fondens arbete var också goda. I propositionen konstateras också att fondens insatser för att förbättra och förnya arbetsplatser också förbättrade produktiviteten.

Arbetslivsfonden utgör även en plattform för att genom olika insatser stärka rehabiliteringen av arbetsskadade. Fondens insatser har därför samtidigt inneburit en viktig stimulans för svensk ekonomi. Intresset för att utnyttja fondens resurser även under rådande lågkonjunktur är stort. Därigenom står många företag och förvaltningar väl rustade när konjunkturen vänder.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Arbetsmiljö nr 6 1992.

¹⁰⁶ Proposition 1992/93:100, bil. 11, sid. 17-18.

Som vi kan konstatera beskrivs fonden i positiva ordalag. Fondens arbete hade både stimulerat ekonomin och gjort företagen bättre rustade inför en konjunkturuppgång. Trots dessa lovord drogs sammanlagt 5 miljarder kronor av fondens medel in, vilket kan te sig aningen märkligt eftersom den fungerat som en stimulans för ekonomin. Samtidigt var protesterna mot indragningarna inte särskilt högljudda. När regeringen lade fram sitt förslag om att dra in 2 miljarder kronor från Arbetslivsfonden och dessutom kunde räkna med stöd från ny demokrati var saken i praktiken avgjord. Centern som tidigare aktivt försvarat fonden hade i det bekymmersamma ekonomiska läget accepterat en sådan indragning. Inte heller socialdemokraterna var helt främmande för att dra in medel från Arbetslivsfonden, dock under vissa förutsättningar. Vid den andra indragningen hade regeringen tillsammans med socialdemokraterna utformat ett krispaket som samtidigt innebar att 3 miljarder kronor från Arbetslivsfonden togs i anspråk. Men i dessa förhandlingar med regeringen hade dels det allvarsamma ekonomiska läget haft en avgörande betydelse samtidigt som hjärtefrågor som arbetslöshetsförsäkringen och arbetsrätten i och med uppgörelsen med regeringen kom bort från dagordningen.

5. Arbetslivsfondens slutdatum fastställs

5.1 ALF läggs ned

Som vi tidigare kunnat konstatera så skulle Arbetslivsfonden verka så länge medlen räckte. Genom riksdagsbesluten våren och hösten 1992 hade sammanlagt 5 miljarder kronor av fondens medel tagits i anspråk för bland annat sysselsättningsskapande åtgärder. Våren 1992 beslutade riksdagen (bet. 1992/93:AU12, rskr. 1992/93:203) att Arbetslivsfondens verksamhet, liksom dess administration, successivt skulle avvecklas med sluttidpunkt den 1 juli 1995. Sluttidpunkten grundade sig utifrån Arbetslivsfondens egen bedömning om hur länge bidragsmedlen skulle räcka och den tid som behövdes för att följa upp bidragsbesluten. De återstående 4 miljarderna skulle enligt Arbetslivsfondens beräkningar räcka till årsskiftet 1993/94, dock längst till och med det första kvartalet 1994. Genom ett särskilt beslut fick fonden i uppdrag att ansvara för avvecklingen. Beslutet innebar samtidigt att bidragsgivningen skulle vara avslutad senast den 31 mars 1994.¹⁰⁷ Arbetsmarknadsutskottet tillstyrkte i stort regeringens proposition men menade att man inte skulle låsa fast sig vid en speciell tidpunkt när det gällde avslutandet av bidragsgivningen. Utskottet ansåg att det borde vara möjligt att efter prövning medge att en länsfond med kvarstående projektmedel skulle få bevilja bidrag. Kravet var då att en uppföljning kunde genomföras inom avvecklingstiden.¹⁰⁸

Var det överhuvudtaget någon debatt när Arbetslivsfonden avvecklades eller var samtliga riksdagspartier eniga om att den skulle läggas ned den 1 juli 1995? Efter en genomgång av riksdagstrycket kan konstateras att inte heller avvecklingsbeslutet framkallade någon större debatt i riksdagen.

Socialdemokraten Kjell Nilsson ansåg att socialdemokraterna förhindrat den dåvarande borgerliga regeringen från att lägga ned Arbetslivsfonden i förtid.

¹⁰⁷ Proposition 1992/93:100, bil. 11, sid. 25.

¹⁰⁸ Betänkande 1992/93:AU12, sid. 25f.

Regeringen försökte lägga ned Arbetslivsfonden snabbare än vad som var meningen. Arbetslivsfonden har betytt väldigt mycket för en nydaning av arbetsmiljöarbetet. Arbetslivsfonden blir nu kvar till den 1 juli 1995, vilket vi tycker är mycket bra. Allt tyder på att Arbetslivsfonden har fullföljt sitt arbete på ett utmärkt sätt och har gjort mycket värdefulla insatser för att i både det långsiktiga och det kortsiktiga perspektivet förbättra arbetsmiljön i vårt land. Det är nu som förr Socialdemokraterna och de fackliga organisationerna på arbetstagarsidan som driver arbetsmiljöfrågorna. Från den borgerliga regeringen och de borgerliga partierna finns det ett alltmer svalnande intresse för dessa frågor, och deras intresse har aldrig varit särskilt stort.¹⁰⁹

Kjell Nilsson konstaterade alltså att regeringen försökt lägga ned Arbetslivsfonden tidigare än beräknat, men att socialdemokraterna förhindrat detta. Men detta är en sanning med modifikation. Sant är att moderaterna och folkpartiet hela tiden varit motståndare till fonden och arbetat för en nedläggning av den. Däremot medverkade socialdemokraterna till att Arbetslivsfonden blev av med tre miljarder kronor och partiet var heller inte helt främmande att medverka vid den första indragningen på 2 miljarder kronor. Det som till sist gjorde att socialdemokraterna inte medverkade vid denna indragning var det faktum att partiet inte fick gehör för det investeringsprogram man föreslagit. Socialdemokraterna har därmed aktivt genom dessa beslut varit med om att tidigarelägga fondens nedläggning. Det som Kjell Nilsson menat var att socialdemokraterna i samband med uppgörelsen med regeringen motsatt sig en nedläggning av Arbetslivsfonden. Samtidigt innebar uppgörelsen med den borgerliga regeringen att fonden tömdes på 3 miljarder kronor vilket i sig förkortade Arbetslivsfondens verksamhetstid. I övrigt talade Kjell Nilsson i mycket positiva ordalag om Arbetslivsfonden och dess arbete. Samtidigt kritiserade han moderaterna för att de hela tiden motarbetat Arbetslivsfonden.¹¹⁰

Vänsterpartiet var, som vi tidigare konstaterat, starkt kritiskt till att medel från Arbetslivsfonden överförts till andra ändamål än vad som avsågs när fonden bildades. Hans Andersson konstaterade att det nu endast återstod ett tekniskt avvecklingsbeslut.¹¹¹ Vänsterpartiets negativa inställning till de tidigare indragningarna av medel från fonden visade sig återigen i debatten.

¹⁰⁹ Protokoll 1992/93:82, anförande 10.

¹¹⁰ Protokoll 1992/93:82, anförande 17.

¹¹¹ Protokoll 1992/93:82, anförande 11.

Socialdemokraterna och den borgerliga regeringen har tillsammans stulit 5 miljarder kronor - först var det 2 miljarder förra våren och sedan 3 miljarder i höstas - från positiva insatser inom ramen för Arbetslivsfondens faktiskt utmärkta arbete.¹¹²

Mot detta replikerade moderaten Kent Olsson:

Det är en ganska märklig notering när Hans Andersson säger att man stjälar 5 miljoner kronor ur Arbetslivsfonden. De pengarna gick till att minska arbetslösheten. Det är oerhört viktigt att vi använder de pengar vi har både till att förbättra arbetsmiljön, vilket har gjorts mycket bra på många håll, och till att minska arbetslösheten. Vi måste ju vara litet flexibla här i kammaren.¹¹³

Kent Olsson såg heller inga problem med att en del av pengarna användes till att minska budgetunderskottet. Den uppmärksamme läsaren konstaterade säkert att Olsson talade om 5 miljoner i indragna medel från fonden, något Hans Andersson också gjorde.

Fru talman! När det gäller Arbetslivsfonden sade jag stjäla, men det var inte 5 miljoner. Det var värre än så, nämligen 5 miljarder. Vi pratar om en stortjuv.¹¹⁴

Vänsterpartiet återkom i debatten till de argument man framfört i samband med indragningarna av medel från fonden. Några nya argument till att bibehålla Arbetslivsfondens verksamhet framkom inte. Avvecklingsbeslutet var, som Hans Andersson redan konstaterat, en ren formsak.

5.2 Den övriga debatten

Som vi kunnat konstatera ovan framkallade nedläggningsbeslutet inte någon större debatt i riksdagen. Men hur var det bland de övriga aktörerna? LO hade ju varit starkt pådrivande när det gällde inrättandet av Arbetslivsfonden och borde rimligtvis även ha synpunkter på beslutet att avveckla Arbetslivsfonden. Detsamma borde gälla Arbetslivsfonden som direkt berördes av beslutet att lägga ned densamma. När det gällde Arbetslivsfondens agerande finns det några intressanta aspekter. Enligt fondens direktör, Ulf Westerberg, försökte han aldrig att trycka på för att få fortsätta ett par år till. Hans uppgift var att starta fonden, genomföra den och lägga ned den. Men mellan raderna kan man ändå spåra en viss besvikelse.

¹¹² Protokoll 1992/93:82, anförande 11.

¹¹³ Protokoll 1992/93:82, anförande 14.

¹¹⁴ Protokoll 1992/93:82, anförande 15.

Börjar jag ge signaler till min personal att vi skall arbeta hårt för att få behålla det här arbetet resten av vårt liv, då skapar det fel signaler. Så att även om jag hade velat haft ett par år till så drev jag det inte internt.¹¹⁵

Inte heller när socialdemokraterna åter kom till makten försökte han förlänga fondens verksamhet.

Andra fick gärna göra det, men jag skulle definitivt inte göra det. Det var min princip.¹¹⁶

Kritiken mot nedläggningsbeslutet kom nu istället ifrån regionala företrädare för Arbetslivsfonden. Anita Berger, direktör för Arbetslivsfonden i Uppsala län, tyckte att det var oklokt att lägga ned fonden just vid det tillfället.

Även om vi nu slår igen verksamheten och om vi redan vid starten visste att fondens arbete var tidsbegränsat tycker vi som arbetar här att det är oklokt att lägga ner just nu. Fonden startade i högkonjunktur och idag är behovet av fonden större än när vi inledde arbetet för fem år sedan.¹¹⁷

Anita Berger konstaterade också att det i länet fanns många goda projekt som man önskat kunna jobba vidare med. Ett annat argument hon framförde var kompetensaspekten.

Vi har byggt upp kunskaper och en kompetens som nu helt försvinner, vilket är slöseri med resurser.¹¹⁸

Även LOs representant i styrelsen vid fonden i Uppsala län, Björn Parnemar, var kritisk till att lägga ned fonden.

Beslutet att lägga ner fonden just nu känns inte bra. Det beror framför allt på att vi just nu börjat skörda frukterna av allt det arbete som lagts ner ute i länet. Nu är jag rädd att mycket av vad som åstadkommits bara rinner ut i sanden.¹¹⁹

Nils Yngvesson, direktör för fonden i Malmöhus län, tyckte att det var trist att Arbetslivsfonden skulle läggas ned. Han konstaterade att pengarna nu istället skulle användas till rehabilitering av den svenska ekonomin. De pengar han åsyftade var de återstående medel som skulle finnas kvar i fonden efter att den avvecklats. Han konstaterade:

¹¹⁵ Intervju med Ulf Westerberg 1995-12-06

¹¹⁶ Intervju med Ulf Westerberg 1995-12-06

¹¹⁷ UNT 1995-06-28.

¹¹⁸ UNT 1995-06-28.

¹¹⁹ UNT 1995-06-28.

Det som gör mig mest besviken är att vi inte får fortsätta. Det sades i riksdagsbeslutet att fonderna skall hålla på till pengarna tar slut. De skulle nog kunna räcka i två år till.¹²⁰

Vidare konstaterade han att man på de åren skulle kunna hinna hjälpa många fler. Också på Norrbottensfonden var man besvikna över att fonden skulle läggas ned. Fondens ordförande, Monica Öhman (s), tyckte att det kändes bittert att fonden skulle upphöra. De återstående medlen hoppades hon att man skulle hinna fördela. ”Annars hamnar dom bara i statskassan.”¹²¹

Men hur skall vi då tolka det faktum att Arbetslivsfondens centrala ledning aldrig agerade, åtminstone inte öppet, för att förlänga verksamheten vid fonden. En starkt bidragande orsak var troligtvis det faktum att Arbetslivsfonden centralt aktivt försvarat den tidsbegränsade konstruktionen som Arbetslivsfonden hade. Redan i samband med Arbetsmiljökommissionens förslag om att inte utesluta en fortsättning av fondens verksamhet hade Arbetslivsfonden påpekat att verksamheten skulle vara tidsbegränsad.

Med anledning av kommissionens uttalande vill arbetslivsfonden understryka att fondens verksamhet helt byggts upp enligt de intentioner statsmakterna redovisade i samband med att fonden bildades, nämligen att fonden bara skall verka under en begränsad tid.¹²²

Att fondens direktör nu skulle gå ut och försöka förlänga fondens mandat skulle rimma illa med den ståndpunkt man tidigare intagit.

Riksförsäkringsverkets chef K-G Scherman beklagade att Arbetslivsfonden skulle läggas ned. I en artikel i Svenska Dagbladet konstaterade han:

Arbetslivsfonden som avvecklas under nästa år har varit en viktig förutsättning för vårt arbete. Där har funnits "friska" pengar för arbetsgivare som trots allt vill förbättra sin arbetsmiljö. Jag beklagar djupt att den här fantastiska skapelsen försvinner.¹²³

¹²⁰ Skånska Dagbladet 1995-04-20.

¹²¹ NSD 1993-08-26.

¹²² Arbetslivsfondens yttrande över SOU 1990:49.

¹²³ Svenska Dagbladet 1994-04-11.

5.3 Sammanfattning

I princip var beslutet om att lägga ned Arbetslivsfonden endast ett tekniskt beslut. Beslutet om att fonden verkligen skulle avvecklas togs egentligen när riksdagen beslutade om att dra in medel från fonden. En viktig förutsättning för att nedläggningen av Arbetslivsfonden gick förhållandevis smärtfritt kan också ha varit det faktum att fondens direktör Ulf Westerberg inte försökte övertyga politikerna om att låta fonden arbeta ytterligare några år. Nu var i och för sig det ekonomiska läget svårt med ökande budgetunderskott och en tilltagande arbetslöshet. Andra frågor hade högre prioritet än arbetsmiljöfrågorna.

6. Arbetslivsfonden död och glömd?

Genom arbetslivsfondernas verksamhet samlades en stor mängd praktisk erfarenhet vad gäller utformning av arbetsplatsprogram för en bättre arbetsmiljö och arbetsorganisation. Det var därför av stor vikt att dessa erfarenheter kunde tas tillvara. Detta uppmärksammades i en rad propositioner och motioner (ex. prop. 1993/94:100, bilaga 11, mot. 93/94:A253, A40). Även RRV framhöll särskilt att det är värdefullt att den kunskap och de erfarenheter som samlas genom fondens verksamhet kan tas tillvara efter att fonden upphört. Enligt RRV bör fortsatt utvärdering och spridning säkras i myndigheter och hos arbetsmarknadens parter. Den kompetens som byggts upp genom Arbetslivsfondens verksamhet kan ha strategisk betydelse för förnyelsen i företag och förvaltningar.¹²⁴ Regeringen beräknade också att det skulle finnas åtminstone 600 miljoner kronor kvar i fonden sedan den avvecklats. Det skulle senare visa sig att det fanns ytterligare 600 miljoner kronor kvar, det vill säga drygt 1,2 miljarder kronor. Att bristen på pengar skulle kunna äventyra en bra genomför kompetensspridning var därför uteslutet. Det enda som skulle kunna äventyra en bra genomförd kompetensspridning av de erfarenheter man vunnit genom Arbetslivsfondens arbete skulle vara bristande vilja och ointresse för dessa frågor från regering och riksdag.

6.1 ALF får en tidsfrist?

Avvecklingen av Arbetslivsfonden skulle som framkommit ovan ske successivt med sluttidpunkt den 1 juli 1995. Men det fanns de som på ett eller annat sätt ville ombilda Arbetslivsfonden eller åtminstone förlänga dess verksamhetstid något. Ett sådant förslag framfördes i en motion av Inga-Britt Johansson m.fl. (s) som menade att att Arbetslivsfonden skulle tas tillvara och dess obyråkratiska och handlingskraftiga arbetssätt användas. I motionen föreslås att Arbetslivsfonden nyskapas och att arbetsuppgifterna successivt övergår till utveckling av små och medelstora företag, företrädesvis inom den konkurrensutsatta sektorn. De medel som fanns kvar när fondens tidigare verksamhet upphört skulle användas i den nya verksamheten.¹²⁵ Detta var en tanke som inte alls tilltalade arbetsmarknadsutskottet som menade att det av flera skäl var önskvärt att nu ge ett bestämt besked om fondavvecklingen. Regeringen hade dessutom

¹²⁴ RRV F:1992:28, sid. 76.

¹²⁵ Motion 1992/93:A425, sid. 12-15.

uppdragit Arbetslivsfonden att under den återstående verksamhetstiden dels verka för insatser som gav upphov till ökad produktivitet, dels även i fortsättningen särskilt stödja småföretag.¹²⁶

Men det fanns även de som ville att fonden, trots avvecklingsbeslutet, skulle fortsätta ännu en tid. Socialdemokraterna Karl Hagström och Sinikka Bohlin hyste farhågor över att den kompetens, erfarenhet och de unika arbetsformer som byggts upp inte skulle kunna tas tillvara till fullo. Mot denna bakgrund ansåg motionärerna att Arbetslivsfonden skulle få ytterligare ett år på sig för att fullfölja sitt uppdrag.¹²⁷ Liknande farhågor uttrycktes i en annan motion av Lisbeth Staaf-Igelström (s) och Bo Finnvist (s), i vilken det föreslogs att en regional kunskapsbank skulle inrättas för att tillvarata den kompetens som byggts upp, eventuellt i utvecklingsfondernas regi.¹²⁸ Arbetsmarknadsutskottet ansåg att riksdagens beslut om att avveckla Arbetslivsfonden skulle ligga fast. Utskottet menade att de farhågor som förts fram i motionerna om att den kompetens och erfarenhet som byggts upp i fonden inte skulle hinna utnyttjas var obefogad och avstyrkte därför motionerna.¹²⁹

6.2 ALF som regionalt råd?

I februari 1993 tillsatte regeringen en särskild utredare (A 1993:03) med uppgiften att bland annat se över kunskapsspridningen inom arbetslivsområdet (dir. 1993:15). Som särskild utredare utsågs landshövding Birger Bäckström och som experter tillkallades bland andra Arbetslivsfondens direktör Ulf Westerberg och Anna-Greta Leijon. Utredarens uppgift var att lämna förslag till hur ett system för kunskapsspridning inom arbetslivsområdet skulle organiseras och finansieras. Det var framförallt frågan om hur spridning av kunskaper på det lokala och regionala planet liksom de mindre företagens behov som skulle uppmärksammas. I uppdraget ingick dessutom att föreslå hur erfarenheterna från Arbetslivsfondens verksamhet skulle kunna föras vidare efter fonden avveckling. Uppdraget skulle redovisas senast den 1 april 1994.¹³⁰

¹²⁶ Betänkande 1992/93:AU12, sid. 11.

¹²⁷ Motion 1993/94:A210, sid. 8f.

¹²⁸ Motion 1993/94:A212, sid. 11.

¹²⁹ Betänkande 1994/95:AU9, sid. 24.

¹³⁰ Direktiv 1993:15.

KSA-utredningen bedömde att ett aktivt främjande av arbetslivs- och verksamhetsutveckling i små företag förutsatte att det fanns en regional aktör. Därför föreslog utredningen att ett regionalt råd för arbetslivsfrågor skulle bildas i varje län. Rådet skulle fungera som forum för samverkan med syfte att främja arbetslivs- och verksamhetsutveckling i mindre företag. En förutsättning för att de regionala råden skulle kunna arbeta effektivt var att regionens näringsliv, arbetsgivare, anställda och deras fackliga organisationer samt myndigheter och andra organ aktivt slöt upp och bidrog med kunskaper och kontakter. I det regionala rådet skulle företrädare för näringslivet, den offentliga verksamheten samt de anställda och deras fackliga organisationer ingå. Samtidigt poängterades att rådet inte fick bli så stort att ett effektivt arbete försvårades. Rådet skulle ha en formell koppling till en myndighet, här föreslogs länsstyrelsen, som skulle fatta erforderliga myndighetsbeslut om att bevilja startbidrag och brukarcheckar. Beträffande rätten att överklaga föreslogs att samma regler som tillämpades för Arbetslivsfonden skulle användas. Under de inledande tre åren skulle råden finansieras genom en överföring av de medel som beräknades bli kvar i Arbetslivsfondens medelsreserv och till kompletterande del genom omfördelning av arbetsmiljöfondens medel. De resurser inom arbetsmiljöfonden som åsyftades var det stöd som fonden betalade ut för lokalt utvecklingsarbete och kunskapsförmedling. Medlen skulle, enligt förslaget, förvaltas av arbetsmiljöfonden som sedan skulle fördela dessa till länsstyrelserna genom årsvisa ekonomiska ramar för budgetåren 1995/96, 1996/97 och 1997/98. Lämpliga kriterier för fördelningen av medlen mellan länen skulle kunna vara länets befolkningsmängd i arbetsför ålder, ohälsotalet och antalet små företag. Erfarenheterna från Arbetslivsfondens principer för fördelningen av länsramar skulle här kunna utnyttjas. Dessutom skulle erfarenheterna från fonden kunna tas tillvara när det gällde utformandet av riktlinjer för verksamheten. Verksamheten skulle styras med mål och riktlinjer som angavs av statsmakterna. De regionala råden skulle, inom ramen för de riktlinjer som angavs, fritt kunna inrikta och driva verksamheten efter de regionala förutsättningarna. Statsmakterna skulle också svara för att fortlöpande utvärdera och ta ställning till verksamheten.¹³¹

Regeringen var däremot kallsinnig till utredningens förslag och menade att man inte skulle forma ett enhetligt system för vare sig lokal eller regional kunskapsförmedling. I propositionen förordades istället att lokala initiativ borde tas till att utveckla olika former av kunskapsbildning i företagen. Det kunde däremot finnas anledning att på olika sätt stimulera denna

¹³¹ SOU 1994:48, sid. 66-83.

utveckling. Regeringen hade därför i sitt budgetförslag föreslagit att 100 miljoner kronor skulle avsättas för att stärka kunskapsförsörjningen till små och medelstora företag.¹³²

6.3 ALF som framtidsfond?

Vänsterpartiet har vid upprepade tillfällen motionerat om inrättandet av så kallade framtidsfonder. Enligt vänsterpartiet hade Arbetslivsfondens verksamhet visat att det krävdes ett målmedvetet arbete som kombinerade arbetsorganisations- och personalutvecklingsarbete.¹³³ Målen för framtidsfondens arbete skulle vara att satsa på kompetensutveckling och utvecklande av arbetsorganisationen på ett integrerat sätt för att förbättra arbetsmiljön och produktiviteten. Enligt vänsterpartiet var det dags att börja med åtgärder som förebyggde utslagningen från arbetslivet.¹³⁴ Vänsterpartiet ville att en del av det överskott som fanns kvar när Arbetslivsfonden avvecklats skulle användas så att den så kallade framtidsfonden snabbt skulle kunna komma igång. Men vad var egentligen dessa så kallade framtidsfonder?

Enligt vänsterpartiet berodde den vinstökning som kommit företagen till del de senaste åren på försvagningen av kronan. Samtidigt växte underskotten i statens finanser. Eftersom de vinstrika företagen, enligt vänsterpartiet, lämnade samhällets problem allt längre bakom sig fanns skäl till att låta en del av företagens vinster gå till att bättre fördela kompetensutvecklingen i arbetslivet. Framtidsfondens pengar skulle främst användas till organisationsförändringar, arbetsmiljö och kompetensutveckling. Användningsområdet för den föreslagna fonden var således inte helt olik Arbetslivsfondens. Finansieringen av framtidsfonden skulle därför ske via årliga vinstavsättningar som skulle vara permanenta.¹³⁵ Detta skulle också bidra till att motverka uppkomsten av övervinster och överhettning i främst de större exportföretagen. Långsiktigt skulle således fonden finansieras genom en vinstdelningsskatt av den typ som finansierade löntagarfonderna. Som kortsiktig finansiering föreslog vänsterpartiet att fonden skulle finansieras med en höjd arbetsgivaravgift. Partiet ansåg också att en del av löntagarfondernas medel kunde tas i

¹³² Proposition 1994/95:158, sid. 8f.

¹³³ Motion 1996/97:A305.

¹³⁴ Motion 1995/96:Fi17, sid. 13f.

¹³⁵ Motion 1994/95:A240, sid. 1ff.

anspråk som förstärkning av den skisserade framtidsfonden.¹³⁶ Dessutom skulle en del av Arbetslivsfondens överskott vid avvecklingen den 1 juli 1995 användas så att framtidsfonden snabbt kunde komma igång.

Enligt vänsterpartiet skulle framtidsfonden ha en liknande uppbyggnad som Arbetslivsfonden.

De medel som flyter in kan till 50 % användas lokalt på den enskilda arbetsplatsen och till 50 % fördelas genom en central fond med uppbyggnad som den nuvarande arbetslivsfonden.¹³⁷

Den nationella fonden skulle arbeta med olika branschprogram och annat utvecklingsarbete som direkt kunde användas på olika arbetsplatser. Det kunde vara fråga om metodutveckling, handikappanpassad arbetsorganisation m.m. Enligt vänsterpartiet måste utvecklingen av arbetsorganisationer och de anställdas kompetens liksom avvecklingen av dåliga arbetsmiljöer vara ett långsiktigt arbete och inte beroende av tillfälliga konjunktursvängningar.¹³⁸

I den regionala fondstyrelsen skulle bland annat arbetsmarknadens parter och olika arbetslivs- och arbetsmarknadsorgan ingå. Såväl företag som offentlig sektor skulle kunna använda medel ur fonden för att öka kompetensen, förändra arbetsorganisationen, utveckla tekniken m.m. Den regionala fonden skulle bland annat behandla programansökningar och ansvara för uppsökande verksamhet samt utvärdera arbetsplatsprogrammets resultat. I likhet med Arbetslivsfonden krävdes en egenfinansiering av arbetsgivaren.

Finansutskottet såg förslagen som typiska exempel på traditionell vänsterpolitik. I betänkandet sägs

Genom olika typer av fonder och andra selektiva åtgärder skall företagen ”förnya” sin verksamhet. De föreslagna åtgärderna skall bl.a. finansieras genom en ökad skatte- och avgiftsbelastning på företagen. Det är utskottets bestämda uppfattning att en politik med denna inriktning är tillväxtfrämjande.¹³⁹

Finansutskottet avstyrkte också Vänsterpartiets förslag till att inrätta de så kallade framtidsfonderna.

¹³⁶ Motion 1993/94:Fi32, sid. 19.

¹³⁷ Motion 1993/94:Fi206, sid. 18.

¹³⁸ Motion 1993/94:Fi206.

¹³⁹ Betänkande 1993/94:FiU10, sid. 46.

6.4 ALFs återstående medel

Efter avvecklingsbeslutet visade det sig att det skulle finnas en inte obetydlig summa pengar kvar i fonden när den avvecklats. Enligt beräkningar utförda av Arbetslivsfonden skulle minst 600 miljoner kronor av fondens medel finnas kvar vid utgången av juni 1995.¹⁴⁰ En fråga som därför blir av intresse är om regeringen denna gång skulle använda de återstående medlen till det ursprungliga syftet, förbättrad arbetsmiljö och rehabilitering, eller om medlen återigen skulle finansiera andra åtgärder. Det faktum att betydande belopp skulle finnas kvar i Arbetslivsfonden efter avvecklingen gjorde att intresset för fonden återigen tog fart. Den socialdemokratiska regeringen föreslog däremot att återigen frångå det ursprungliga syftet med medlen och istället använda dem som delfinansiering till de arbetsmarknadspolitiska satsningar som föreslogs i regeringens ekonomisk-politiska proposition (prop.1994/95:25). För att möjliggöra en sådan överföring till statsbudgeten föreslog regeringen därför en särskild tidsbegränsad lag om avvikelse från 2§ lagen (1989:484) om arbetsmiljöavgift.¹⁴¹

Moderaterna motsatte sig förslaget om att låta 600 miljoner kronor ur Arbetslivsfonden överföras till statsbudgeten för att finansiera arbetsmarknadspolitiska insatser. Enligt moderaterna borde fondmedlen istället användas för att minska statsskulden.¹⁴² Inte heller vänsterpartiet tyckte att det var ett bra förslag. Enligt vänsterpartiet borde medlen istället användas till att finansiera partiets förslag om framtidsfonder.¹⁴³ Folkpartiet kunde med viss tvekan acceptera att 600 miljoner från Arbetslivsfonden fördes över till statsbudgeten för delfinansiering av de förslag som den socialdemokratiska regeringen framfört i den ekonomisk-politiska propositionen. Partiet ansåg dock att pengarna hade kunnat användas på ett bättre sätt, till exempel för att understödja en expansion av näringslivet.¹⁴⁴ Arbetsmarknadsutskottet tillstyrkte regeringens förslag med motiveringen att det var rimligt att delar av de arbetsmarknadspolitiska satsningarna som riksdagen beslutat om finansierades genom att 600 miljoner kronor fördes över från Arbetslivsfonden till statsbudgeten.¹⁴⁵ När det gällde frågan om de ytterligare medel som kunde finnas kvar i

¹⁴⁰ Proposition 1994/95:158, sid. 9.

¹⁴¹ Proposition 1994/95:158, sid. 9f.

¹⁴² Motion 1994/95:A27, sid. 13.

¹⁴³ Protokoll 1994/95:102, anförande 128.

¹⁴⁴ Protokoll 1994/95:102, anförande 137.

¹⁴⁵ Betänkande 1994/95:AU9, sid. 19.

Arbetslivsfonden när den avvecklats skulle Arbetsmarknadsutskottet återkomma till när sysselsättningspropositionen 1994/95:218 skulle behandlas i utskottet.

I april 1995 kom regeringens sysselsättningsproposition i vilken det bland annat föreslogs att lagen (1989:444) om arbetsmiljöavgift skulle upphöra att gälla vid utgången av år 1995. Regeringen beräknade då att cirka 600 miljoner kronor skulle finnas kvar av Arbetslivsfondens medel när den avvecklats. Som vi tidigare kunnat konstatera hade det i flera motioner påtalats att dessa medel på något sätt borde användas för att sprida de erfarenheter som vunnits av Arbetslivsfondens vidare. Men inte heller denna gång var intresset för dessa frågor särskilt stort hos regeringen som istället föreslog att de kvarvarande medlen skulle användas som finansiering av sysselsättningsskapande åtgärder.¹⁴⁶ Riksdagen antog regeringens förslag och återigen hade de inbetalade medlen till Arbetslivsfonden använts för andra ändamål än vad som var avsett från början.

6.5 Sammanfattning

Förslagen om hur erfarenheterna från Arbetslivsfondens verksamhet gick, som vi kunnat konstatera, ut ifrån att verksamheten på något sätt skulle leva vidare efter fondens avveckling. Finansieringen byggde till en del på att de medel som kvarstod efter fondens avveckling skulle föras över till den nya verksamheten. Nu blev det inte så utan regeringen valde återigen att använda pengarna på annat sätt än vad som från början avsågs. Frågan om hur de erfarenheter som fonden under de år den verkat hade inte fått någon bra lösning.

¹⁴⁶ Proposition 1994/95:218.

7. När tiden runnit ut

7.1 Efter ALF en kunskapsbank

För att ta tillvara de erfarenheter Arbetslivsfondens samlat på sig ansågs det viktigt att dessa kunde föras vidare efter fondens nedläggning. Arbetet med att förbättra arbetsmiljöer skulle inte få avstanna efter det att den inte längre verkade. Allt material skulle därför samlas på ett ställe där det kunde göras tillgängligt för de som ville ta del av materialet.

Länsfondernas arkiverade material finns sedan den 1 juli 1995 i respektive landsarkiv, medan den centrala fondens material finns på Riksarkivet i Stockholm. Materialet utgörs av fondernas allmänna administration (styrelsehandlingar, protokoll etc.) samt akter som rör bidragsärenden, d.v.s. åtgärdsprogram som genomförts i arbetslivet, sk arbetsplatsprogram. Arbetslivsfondens strävan har varit att lämna efter sig ett material som gör det möjligt att tillvarata de erfarenheter som vunnits. Materialet skall finnas lätt tillgängligt för fortsatt arbete och bearbetning. Dessutom har Arbetslivsfondens administrativa databas (System ALF) ställts till förfogande för forskare, studenter och arbetsmarknadens parter, liksom materialet från en stor enkät till arbetsgivare om genomförande och effekter av arbetsplatsprogram. I vissa fall har även de regionala dataregistren ställts till förfogande för institutioner och organisationer inom respektive län. Arbetslivsfondens material har ställts till förfogande genom Arbetslivsbiblioteket och Föreningen för Arbetarskydd i Stockholm, samt Samhällsvetenskaplig Datatjänst i Göteborg.

De utvärderingsrapporter som gjorts finns förtecknade i Arbetslivsbibliotekets databas Arblin, samt i bibliotekets web-server på Internet. Men intresset för att utnyttja materialet har varit lågt. I en rapport till regeringen konstaterar Casten von Otter att, enligt uppgifter från Arbetslivsbiblioteket, de huvudsakliga låntagarna främst varit studenter som använt databasen till uppsatsskrivande. Utlåningen till företag av rapporter över ”goda exempel” eller annat material har varit begränsat till enstaka handlingar.¹⁴⁷

¹⁴⁷ von Otter, Casten, sid. 20.

7.2 ALF som inspiration

Arbetslivsfonden har stimulerat till att flera lokala initiativ om arbetsmiljöarbetet kommit till. Frågan är vem/vilka som i fortsättningen skall utveckla och förvalta arbetslivsfondens erfarenheter. Anita Westergren, ledamot i Arbetslivsfonden i Jämtlands län och ordförande i TCO-distriktet, utpekade några lämpliga kandidater till att förvalta de erfarenheter och kunskaper som fonden erhållit i länet. Som den viktigaste arvtagaren sågs länsstyrelsens regionalekonomiska enhet. Även länsarbetsnämnden såg Westergren som en viktig arvtagare till fondens erfarenheter.¹⁴⁸

Flera regionala fonder arbetade mot slutet med projekt för att sprida de kunskaper och erfarenheter fonden samlat på sig under de år den verkat. I Jämtlands län inledde Arbetslivsfonden ett samarbetsprojekt med försäkringskassan, det så kallade AMoRE-projektet. Projektet gick ut på hur förebyggande verksamhet kan utvecklas genom att Försäkringskassan bidrar i sitt arbete med ett förändrat synsätt och nya arbetsmetoder.¹⁴⁹

Mamöhus läns fondchef Nils Yngvesson ansåg att arbetet på något sätt måste fortsätta trots att fonderna lades ned. Det positiva förändringsarbetet med arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetsorganisation och arbetsmiljö som fonden gav ut pengar till skulle inte få avstanna. Yngvesson tog därför initiativ till Forum 3A som skulle vara ett kunskapscentrum, där all kunskap och den information som Arbetslivsfonden samlat på sig skulle samlas. Bakom Forum 3A stod Arbetslivsfonden, Länsarbetsnämnden, Arbetslivstjänst, Försäkringskassan, Samhall Syd, LO och TCO. Tanken bakom Forum 3A var att genom kurser, seminarier, konferenser med mera stimulera till att förnya arbetslivet. Några statliga bidrag för detta fanns inte, utan tanken var att företagen själva skulle ställa upp.¹⁵⁰ Detta var några exempel på initiativ efter Arbetslivsfondens avveckling. Det ligger dock utanför denna rapports tidsram och syfte att göra en mer ingående studie av detta.

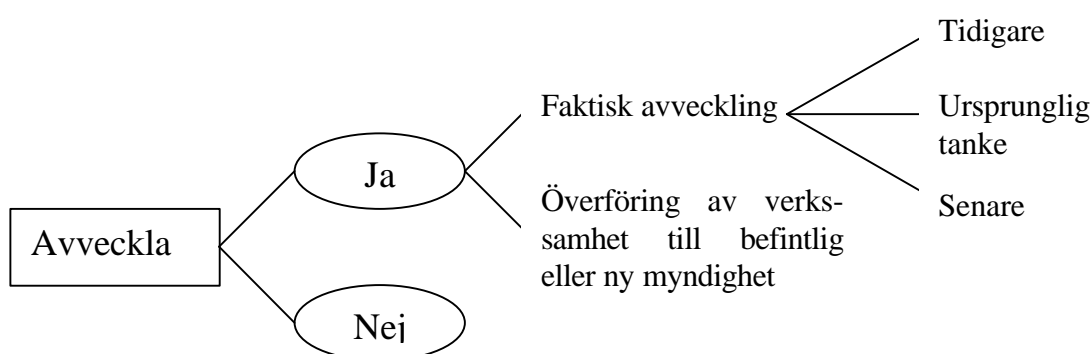
¹⁴⁸ Östersunds-Posten 1995-06-29.

¹⁴⁹ Östersunds-Posten 1995-06-29.

¹⁵⁰ Skånska Dagbladet 1995-04-20.

8. Slutsatser och en sammanfattande diskussion

I inledningskapitlet ställdes ett antal frågor som skulle besvaras. En av dessa var om Arbetslivsfondens fortlevnad överhuvudtaget knöts till om den varit effektiv eller inte. Efter att ha studerat debatten i riksdagen kan man konstatera att några sådana diskussioner överhuvudtaget aldrig förekom. Om vi återgår till den beslutsmodell som presenterades i kapitel 1 där de handlingsalternativ beslutsfattarna hade presenterades enligt nedanstående figur



Figur 2

Några allvarigare diskussioner om att förlänga verksamheten eller att överföra verksamheten till en befintlig eller ny myndighet fördes inte i någon större utsträckning. Ett undantag i detta sammanhang är det förslag om framtidsfonder som vänsterpartiet framförde vid ett flertal tillfällen och som hade vissa likheter med Arbetslivsfonden. Men förslaget vann inte något stöd bland övriga riksdagspartier. När sådana diskussioner i övrigt förekom var ursprunget motioner skrivna av enskilda riksdagsmän som inte hade stöd i dessa frågor från sina partier. Det närmaste man i övrigt kan komma är det förslag som den så kallade KSA-utredningen lämnade och som innebar att regionala råd skulle inrättas för att ombesörja kunskapsspridningen inom arbetslivsområdet. Under de inledande tre åren föreslog utredningen att råden skulle finansieras av en överföring av de medel som beräknades finnas kvar när Arbetslivsfonden avvecklats. Moderaterna och folkpartiet arbetade hela tiden för att myndigheten skulle avvecklas omgående. När sedan både kds och ny demokrati kom in i riksdagen anslöt sig även dessa partier till denna linje. Av vad som kommit fram i riksdagstrycket hade både socialdemokraterna och centern i början

den uppfattningen att Arbetslivsfonden skulle verka så länge medlen räckte. Uppfattningen var således den att Arbetslivsfonden skulle avvecklas enligt ursprunglig tanke.

När sedan socialdemokraterna förlorat makten vid valet 1991 fanns det de som hoppades att Arbetslivsfonden skulle läggas ned. I valrörelsen hade främst moderaterna och kds deklarerat att Arbetslivsfonden skulle läggas ned vid en borgerlig valseger. Folkpartiledaren var något mer försiktig i valrörelsen men andemeningen var ändå sådan att även folkpartiet ville lägga ned fonden. Men centern markerade i sitt valmanifest att Arbetslivsfonden skulle fortsätta finnas och att den skulle verka enligt ursprunglig tanke. Någon egentlig förutsättning att lägga ned fonden tidigare än beräknat fanns egentligen inte om inte något drastiskt hände. Och det var just vad som hände. Sverige hamnade i en av de djupaste lågkonjunkturerna under hela 1900-talet.

När den borgerliga regeringen lade fram sin kompletteringsproposition (1991/92:150) fanns ett förslag med som innebar att 2 miljarder kronor skulle dras in från Arbetslivsfonden. Centern hade nu tvingats överge sin tidigare ståndpunkt som innebar att Arbetslivsfonden skulle verka enligt ursprunglig tanke. Inte heller socialdemokraterna var helt främmande för att dra in medel från Arbetslivsfonden, men ställde krav på hur dessa medel skulle användas. Nu godtog regeringen aldrig dessa utan drev igenom beslutet utan hjälp från socialdemokraterna som då protesterade mot att dra in medel från fonden. Det stod nu klart att Arbetslivsfonden skulle avvecklas tidigare än beräknat. Men det var inte slut med detta. Den borgerliga regeringen och socialdemokraterna kom i september 1992 överens om att dra in ytterligare tre miljarder från Arbetslivsfonden. Socialdemokraterna motiverade uppgörelsen med att det krävdes bred enighet om att angripa det växande budgetunderskottet och arbetslösheten. Men det allra viktigaste för socialdemokraterna, och även fackföreningsrörelsen, var kanske det faktum att uppgörelsen samtidigt innebar att arbetslöshetsförsäkringen nu inte skulle förstatligas eller några egenavgifter höjas i den. Dessutom skulle förändringar i arbetsrätten föregås av samråd i förtroendefull anda, vilket var nog så viktigt för socialdemokraterna. Av naturliga skäl var det inte heller denna gång någon större debatt i riksdagen om indragningen av medel. Vänsterpartiet var mycket kritiska till indragningarna som de menade var kontraproduktivt, något som också Arbetslivsfondens direktör menade:

Jag är väldigt besviken på att regeringen och s-oppositionen tar pengar från oss när vår verksamhet i själva verket ger mycket större besparingar än de tre miljarder de nu drar in.¹⁵¹

Själva avvecklingsbeslutet blev sedan en ren formsak och vållade inte heller den någon större debatt. Utifrån vad som framkommit i rapporten så kopplades alltså inte nedläggningen av Arbetslivsfonden till om den varit effektiv eller inte. Det var snarare så att tidsbegränsningen av fonden var det centrala. Detta hänger säkerligen också samman med att både socialdemokraterna och centern deklarerat att det var en tidsbegränsad myndighet, något som både moderaterna och folkpartiet var tveksamma till. Att då komma med förslag om att låta Arbetslivsfonden verka ytterligare några år var i realiteten en omöjlighet och skulle dessutom ge kritikerna vatten på kvarn.

Vad säger då oss detta när det gäller tidsbegränsade myndigheter av den typ som Arbetslivsfonden utgjorde. Hade myndigheten inte drabbats av de indragningar som gjordes på grund av det ekonomiska läget hade vi kunnat uttalat oss mer generellt. En första iakttagelse när det gäller Arbetslivsfonden och som man också måste ägna mycket tanke på om man i framtiden inrättar liknande skapelser är vilken finansieringsform den skall ha. Den finansiering som gällde i det här fallet, dvs fonderade medel, innebär som vi kunnat konstatera en väsentlig svaghet. Trots att det från början var sagt att medlen enbart skulle användas till det de var avsedda för kom en avsevärd summa att användas till andra ändamål. Svagheten ligger i den stora summan som är fonderad vilket gör det enkelt att ta dessa till andra ändamål. Det är betydligt svårare att skära bort 5 miljarder kronor från ordinarie verksamhet och, inte minst, opinionsmässigt känsligare för regeringen. Möjligtvis skulle en finansiering över statsbudgeten vara att föredra eftersom det då inte skulle röra sig om lika stora summor. En annan lärdom vi kan dra av Arbetslivsfonden är att när det gäller tidsbegränsade myndigheter så måste man även ha en klar strategi för hur de erfarenheter som vunnits i verksamheten skall kunna tas tillvara på ett bättre sätt. I och med indragningarna fick fonden verka kortare än var det var tänkt, vilket också innebar att kunskapsspridningen blev lidande. Det är således mycket viktigt att en nedläggning inte sker så hastigt att detta åsidosätts. Samtidigt säger detta oss att en bred majoritet i riksdagen är att föredra i frågor som överhuvudtaget rör verksamheter av detta slag. Annars är risken stor att ett regeringsskifte spolierar goda intentioner och att pengar och kunnande lämpas överbord av detta skäl. De som fruktat att Arbetslivsfonden skulle bli en myndighet bland andra och

¹⁵¹ LO-tidningen nr 41, 9 oktober 1992.

bli permanent hade haft fel. Möjligtvis skulle detta med tillfälliga myndigheter vara ett sätt att tämja byråkratin. Samtidigt är det i dag vanligare att myndigheter läggs ned, slås ihop med andra myndigheter eller organiseras om.

Ett av de viktigaste bidragen från Arbetslivsfonden är att diskussionerna kring arbetsorganisationens betydelse för att minska utslagningen från arbetsmarknaden väckts. Förhoppningsvis har fondens filosofi, att det inte handlar om att genomföra enskilda projekt, utan att arbetet för en vettig arbetsorganisation är en ständigt pågående process fått genomslag.

Lag (1989:484) om arbetsmiljöavgift;

Utfärdad den 8 juni 1989

Enligt riksdagens¹⁵² beslut föreskrivs följande.

1 § Arbetsgivare skall betala arbetsmiljöavgift för ersättning som utges under perioden september 1989--december 1990. Arbetsmiljöavgiften beräknas på det underlag som gäller för arbetsgivaravgift till folkpensioneringen enligt lagen (1981:691) om socialavgifter.

2 § Arbetsmiljöavgift utgår med 1,5 procent av avgiftsunderlaget och förs till en fond, benämnd arbetslivsfonden, vars tillgångar skall utgöra bidrag till arbetsgivare för

1. utgifter för rehabiliteringsåtgärder för anställda med långvarigt nedsatt hälsa,
2. utgifter för åtgärder för att nedbringa anställdas sjukfrånvaro samt
3. utgifter för investeringar för bättre arbetsmiljö i den mån det inte enligt lag eller annan författning åligger arbetsgivaren att göra sådan investering.

I fråga om sjömän skall arbetsmiljöavgift beräknas efter den lägre procentsats som regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer årligen fastställer. Procentsatsen skall sättas ned enligt de grunder som anges i 2 kap. 2 § andra stycket lagen (1981:691) om socialavgifter.

3 § Arbetslivsfonden förvaltas enligt grunder som riksdagen fastställer särskilt.

4 § I fråga om arbetsmiljöavgift gäller bestämmelserna i 2 kap. 6 § och 5 kap. lagen (1981:691) om socialavgifter samt vad som i nedan angivna författningar är föreskrivet i fråga om avgifter enligt nämnda lag:

1. kommunalskattelagen (1928:370)
2. lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter
3. skattebrottslagen (1971:69)
4. lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m. m.

¹⁵² 1988/89:FiU30, rskr. 327.

5 § I årsuppgift som avses i 11 § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare skall en arbetsgivare för utgiftsåret 1989 -- utöver de uppgifter som skall lämnas enligt 12 § första stycket nämnda lag --uppgge hur stor andel av beloppen som avser tid före respektive efter utgången av augusti 1989.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989-

Influtna fondmedel förs till vidare till ett särskilt konto hos riksgäldskontoret.

På regeringen vägnar

Ingvar Carlsson

Kjell-Olof Feldt
(Finansdepartementet)

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

- Andersson, Leif 1996. Beslut(S)fattarna. Socialdemokratiska riksdagsgruppen 100 år. (Stockholm: PM Bäckströms förlag)
- Berg, Per-Åke 1996. Arbetslivsfonden. *Resultatet av ett politiskt spel*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 7. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet).
- Berg, Per-Åke 1997. *Arbetslivsfondens organisation. Noggrant övervägande eller slump?* Politiska institutioner och strategiskt agerande 22. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet).
- Oskarsson, Sven 1997a. *Påverka och påverkas. 1994 års reformering av arbetslöshetsförsäkringen*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 14. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet).
- Oskarsson, Sven 1997b. *Frihet, Jämlikhet, Effektivitet. Debatten om lagen om anställningsskydd*. Politiska institutioner och strategiskt agerande 26. (Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet).
- RRV F:1992:28
- Statskontoret 1996:15. *Staten i omvandling*.
- von Otter, Casten 1997. *Perspektiv på Arbetslivsfonden—analyser och kommentarer*. Arbetslivsrapport 1997:3. (Stockholm: Arbetslivsinstitutet)

Tryckta källor

Riksdagstryck

- Betänkande 1988/89:FiU30
- Betänkande 1990/91:AU22
- Betänkande 1991/92:FiU30
- Betänkande 1992/93:AU1
- Betänkande 1992/93:AU12
- Betänkande 1992/93:FiU1
- Betänkande 1993/94:FiU10
- Betänkande 1994/95:AU9
- Direktiv 1993:15
- Motion 1989/90:A217

Motion 1989/90:A243
Motion 1989/90:A279
Motion 1989/90:Sf17
Motion 1989/90:Sf19
Motion 1989/90:So315
Motion 1990/91:A208
Motion 1990/91:A224
Motion 1990/91:A226
Motion 1990/91:A493
Motion 1991/92:Fi40
Motion 1991/92:Fi41
Motion 1991/92:Fi62
Motion 1992/93:A425
Motion 1992/93:Fi35
Motion 1992/93:Fi37
Motion 1993/94:A210
Motion 1993/94:A212
Motion 1993/94:Fi206
Motion 1994/95:A26
Motion 1994/95:A27
Motion 1994/95:A28
Motion 1994/95:A240
Motion 1995/96:Fi17
Motion 1996/97:A305
Proposition 1990/91:100. *Budgetpropositionen.*
Proposition 1991/92:150. *Kompletteringspropositionen.*
Proposition 1992/93:50. *Åtgärder för att stabilisera den svenska ekonomin.*
Proposition 1992/93:100. *Budgetpropositionen.*
Proposition 1994/95:158. *Ny myndighetsorganisation inom arbetslivs-området m.m.*
Proposition 1994/95:218.
Protokoll 1990/91:131
Protokoll 1991/92:8
Protokoll 1991/92:11
Protokoll 1991/92:107
Protokoll 1991/92:128
Protokoll 1992/93:46
Protokoll 1992/93:82
Protokoll 1994/95:102

Offentligt tryck

SOU 1979:61. *Förnyelse genom omprövning*. Huvudbetänkande av förvaltningsutredningen.
SOU 1990:49. *Arbete och hälsa*. Betänkande av arbetsmiljökommissionen
SOU 1994:48. *Kunskap för utveckling*. Betänkande av utredningen om kunskapsbildning i arbetslivet.
SOU 1997:9
Lag 1989:484 om arbetsmiljöavgift.

Otryckta källor

Arbetslivsfondens yttrande över SOU 1990:49
LOs yttrande över SOU 1990:49
Centerns valprogram 1992-1994. *I hela folkets intresse*.
Förvaltningsutredningen 1978-09-22. PM nr 6.
Intervju Ulf Westerberg 1995-12-06
Intervju Ulf Westerberg 1998-01-18

Tidningar och tidsskrifter

Arbetet 1992-12-22. *Rädda arbetslivsfonden*.
Arbetsmiljö nr 12 1991. *Ny regering med nya tag*.
Arbetsmiljö nr 6 1992. *Om arbetsmiljö man inte har*.
Arbetsmiljö nr 7 1992. *Wibble vill tömma fonden*.
Barometern 1991-04-20. *Dyr miljöbyråkrati*.
Dagens Industri 1991-11-20. *Ge småföretagen deras pengar*.
Dagens Industri 1991-12-11. *Småföretagen får för lite från ALF*.
Dagens Industri 1992-09-23. *Låt arbetslivsfonden gå i graven*.
Dagens Nyheter 1990-10-30. *Så ska vi regera ihop*.
Dagens Nyheter 1990-11-08. *Näringslivets nya hatobjekt*.
Dagens Nyheter 1991-07-24. *Stora får mest. Småföretagare kritiska till arbetslivsfonden*.
Företagarna nr 2 1991. *Skrota arbetslivsfonderna*.
Företagarna nr 2 1991. *Arbetslivsfonden - den omvända Robin Hood-principen*.
Företagarna nr 8 1991. *Avskaffa fonderna med sänkt arbetsgivaravgift*.
Göteborgs-Posten 1991-08-19. *S-löfte om förbättrad arbetsmiljö*.
Göteborgs-Posten 1992-09-23. *Minskat bidrag till arbetsmiljön*.
Göteborgs-Posten 1992-12-22. *Viktigt granska krångelfond*.

LO-tidningen 1992-10-09. *Arbetslivsfonden har pengar kvar.*
LO-tidningen 1992-10-18. *Nya regeringen behåller arbetslivsfonderna.*
NSD 1993-08-26. *Arbetslivsfonden avvecklar - men än finns 70 miljoner.*
SAF-tidningen 1991-02-22. *ALF - jättelikt slöseri och exempel på felsyn.*
SAF-tidningen 1992-09-18. *SAFs recept för att få Sverige på fötter.*
Svenska Dagbladet 1992-03-22. *Behöver vi arbetslivsfonden?*
Skånska Dagbladet 1995-04-20. *Trist att fonderna läggs ned.*
TCO-tidningen nr 14 1992. *Arbetslivsfonden förlorar miljarder.*
TCO-tidningen nr 23 1992. *Fondens pengar dras in.*
Upsala Nya Tidning 1995-06-28. *Nedläggning när vi börjat se frukterna.*
Upsala Nya Tidning 1995-06-28. *Olyckligt lägga ner just nu.*
Östersunds-Posten 1995-06-29. *Vem utvecklar och förvaltar arbetslivsfondens erfarenheter?*

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)*
32. Sandström, Åsa 1998. *Direkta aktioner. En studie av direkta aktioner i vägbyggnadskonflikter, 1987-1997. (KFB)*
33. Berg, Per-Åke 1998. *Arbetslivsfonden avvecklas. Debatten om när Arbetslivsfonden avvecklades och besluten om att dra in 5 miljarder kronor från fonden. (ALF)*

PISA-projektets rapporter

34. Lundgaard, Mads 1998. *Påverkan av politiska beslut. Intresseorganisationer som lobbyister. En jämförande studie av LO, LRF och SAF.*
35. Ekstam, Mattias 1998. *Den intresserade staten. Regeringens kontakter med remissinstanserna i kultur- och mediafrågor, före och efter kulturdepartementets inrättande.*
36. Fornstedt, Anna 1998. *Tar lobbyisterna över? En studie av lobbying riktad mot Trafikutskottet i Sveriges Riksdag. (KFB)*
37. Morén, Kristoffer 1998. *Från Keynes till normpolitik. Om socialdemokratin, LO och den ekonomiska politikens förändring 1990.*
38. Wahlgren, Anna 1998. *DN Debatt och Brännpunkt. En studie i vad debattforumen i Dagens Nyheter respektive Svenska Dagbladet betyder för samhällsdebatten.*
39. Holm, Stefan 1998. *Avkorporatisering? En empirisk undersökning rörande särintressen i statliga kommittéer.*
40. Lundin, Henrik 1998. *Demokrati i förändring. En ny form av intresserepresentation växer fram.*
41. Björnemo, Anna 1998. *Myndigheter & massmedia. En fallstudie av Arbetsmarknadsstyrelsen.*
42. Andersson, Hanna 1998. *EUs strukturfonder och svensk korporatism. En studie av de regionala kommittéerna för Mål 3.*
43. Åkerblom, Elisabet 1998. *SACO som särintresse och allmänintresse. Organisationens påverkan på arbetsmarknadspolitikområdet.*

