



## **Demokrati i förändring**

En ny form av intresserepresentation växer fram

Henrik Lundin

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

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

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

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>EN NY FORM AV INTRESSEREPRÉSENTATION VÄXER FRAM .....</b>	<b>1</b>
UTVECKLINGEN FRAM TILLS IDAG .....	1
HUR SER DEN NYA PROCESSEN UT? .....	2
FÖRMÅNSBILSBESKATTNING .....	3
<b>DEMOKRATISKA KRITERIER OCH INTRESSEREPRÉSENTATION .....</b>	<b>4</b>
DEMOKRATI SOM PROCESS .....	4
LOBBYING - ELLER SNARARE INFORMELL PÅVERKAN .....	5
EN PRAKTISK MODELL SOM KAN STÄLLAS MOT DEMOKRATISKA IDEAL .....	9
<b>OM FALLSTUDIER OCH MATERIALINSAMLING .....</b>	<b>10</b>
<b>ETT FALL SOM KÄNNETECKNAS AV PLURALISM .....</b>	<b>12</b>
<b>TJÄNSTEBILSBESKATTNINGEN – BEREDNING OCH BESLUT .....</b>	<b>13</b>
<b>PROCESSEN FÖR INTRESSEREPRÉSENTATIONEN.....</b>	<b>17</b>
UTGÅNGSPUNKT I DEN POLITISKA STRÖMMEN .....	17
PROBLEMSTRÖMMEN .....	20
POLICYSTRÖMMEN .....	25
ÖPPNINGAR .....	27
<b>SLUTSATSER.....</b>	<b>29</b>
VAD LÅG BAKOM BEREDNING OCH BESLUT I FALLET?.....	30
VAD KÄNNETECKNAR DEN NYA INTRESSEREPRÉSENTATIONEN?.....	31
<b>SLUTDISKUSSION - DEMOKRATISKA KONSEKVENSER .....</b>	<b>34</b>
<b>EFTERORD .....</b>	<b>39</b>
<b>REFERENSER.....</b>	<b>40</b>
LITTERATUR.....	40
ARTIKLAR .....	41
INTERVJUER .....	42
INTERNETKÄLLOR.....	43
RUNDRINGNING TILL STATS-VETENSKAPLIGA INSTITUTIONER I SVERIGE.....	43
<b>BILAGOR .....</b>	<b>44</b>
ORDLISTA .....	44
ORGANISATIONSSKISS - FINANSDEPARTEMENTET .....	45
DEBATTEN OM LOBBYING I SVERIGES RIKSDAG .....	46

## En ny form av intresserepresentation växer fram

### *Utvecklingen fram tills idag*

Maktförhållandena i Sverige karaktäriseras av två elitgrupper, den politiska sfären och den ekonomiska. Dessa båda sfärer bildades i vad som brukar kallas det dubbla trendbrottet. Med detta brott fördes gamla eliter såsom kungamakt, kyrka och adel bort från makten. Det första brottet innebar att den traditionella sammankopplingen mellan politisk och ekonomisk makt avvecklades. Rikedom var inte längre ett krav för rätten till rösträtt och position. Det andra brottet var framväxten av två nya eliter specialiserade på varsin maktsfär. Dessa båda grupper var inte belastade av krav på återgång till historiska förhållanden. Istället upplevde de framväxande eliterna en stark ökning av sin makt. Fullt upptagna med att tillvarata de möjligheter som industrialiseringen och det politiska reformarbetet innebar utvecklades de båda sfärerna separat och bibehöll en autonomi sinsemellan.<sup>1</sup>

De två eliterna har under efterkrigstiden utvecklat ett formaliserat nät för kontakter. Organisationer är ivriga påtryckare gentemot staten. Staten å sin sida begagnar sig av organisationer för att utforma och genomföra sin politik. Denna samverkan har till stor del varit formaliserad och offentlig. Organisationer har suttit i offentliga organ på både central, regional och lokal nivå. Dessutom har organisationerna flitigt utnyttjats som remissinstanser och fungerat som initiativtagare i olika frågor. De stora intresseorganisationerna blev på detta sätt medansvariga i den politik som fördes. Detta system för medbestämmande kom att benämnas korporatism.<sup>2</sup>

Företag och organisationer som försöker påverka politiska beslut är alltså ingen nyhet. Under lång tid har Sverige varit känt för det starka korporatistiska inslaget i beslutsfattandet. Vi står dock inför en förändring. Den korporatistiska typen av påverkan verkar vara på väg ut. Redan under 70-talets senare hälft började korporativismens negativa sidor debatteras allt mer. Särintressenas styrka i förhållande till allmänintresset betonades. Detta ledde till att kommittéväsendet minskades och att organisationerna ålade sig själva restriktioner i offentliga åtaganden.<sup>3</sup> Den korporatistiska modellen fortsatte att försvagas under 80-talet. Bland annat har en ökad internationalisering och decentralisering försvårat en central kontroll av statsmakt och organisationer. Differentieringen i medlemmars krav har minskat möjligheten till en effektiv representation.<sup>4</sup>

Utvecklingen har lett till att många företag idag väljer att själva vända sig till makthavarna. Lobbying, påtryckningar och opinionsbildning är några nyckelord i denna process. Kontakterna är idag inte formella, istället verkar informella kontakter utvecklas under längre och kortare perioder. Dessa kontakter kompletteras med opinionsbildning, där intresseorganisationerna försöker få ut sitt budskap i massmedia och knyta ett antal experter och journalister till sin åsikt.<sup>5</sup> Det är om denna förändring och dess konsekvenser för demokratin som detta arbete handlar.

---

<sup>1</sup> Maktutredningens slutrapport (SOU:1990:40).

<sup>2</sup> Lewin (1992), Rothstein (1992) och Hermansson (1993).

<sup>3</sup> Maktutredningens slutrapport (SOU:1990:40).

<sup>4</sup> Öberg (1994) samt Hermansson, Svensson och Öberg (1997).

<sup>5</sup> Hermansson, m fl (1995).

## ***Hur ser den nya processen ut?***

När en förändring sker i Sverige som påverkar stat och samhälle såsom den förändrade intresserepresentationen gör är det naturligt att fråga sig vilka konsekvenserna blir. Diskussionen pågår inom massmedia, på universitet och högskolor samt inte minst inom den politiska sfären:

”Det här med lobbying är viktigt. Det är viktigt för oss som politiker att vara välinformerade och känna till människors problem så att vi kan finna och presentera lösningar för dessa problem, och det är viktigt att vi tillförs intryck utifrån. Lobbyismen är i grunden någonting positivt och värdefullt.”

Bertil Persson, Riksdagsman (m)<sup>6</sup>

”...den konstiga delen börjar när man har en dold kommunikation där det inte är majoritetsviljan, utan den kapitalstarka delen som är den starka parten. [...] Därför kan lobbying vara ett direkt hot mot t ex gräsrotsaktiviteter och gräsrotsorganisationer, och större mängder människor får svårt att hävda sig.”

Elisa Abascal Reyes, Riksdagsman (mp)<sup>7</sup>

Argumenten känns igen från diskussionen kring korporativismen vara eller icke vara och röjer ett antal viktiga frågor.<sup>8</sup> Det är inte svårt att utläsa tvetydigheten i ovanstående citat. Man frågar sig om den nya påverkan som växer fram idag bra eller dålig för demokratin i Sverige. För att kunna svara på den frågan är det nödvändigt att konstatera hur processen verkligen ser. Först när vi vet hur den nya form av intresserepresentation som växer fram efter korporativismen gestaltar sig kan vi ställa denna mot de demokratiska ideal som eftersträvas.

*Syftet med detta arbete är att beskriva den nya form av intresserepresentation som växer fram i Sverige idag.*

Utgångspunkten blir då att skapa en egen modell eller försöka hitta en modell att testa och modifiera. Jag har valt det senare. För att genomföra undersökningen kommer vi att använda oss av en modell från USA som testas mot ett svenskt fall. Valet av en amerikansk modell har sitt ursprung i att lobbying och opinionsbildning varit betydligt mera utbrett där än i Sverige. Vi kommer att se att denna modell kan användas i Sverige, men också att den behöver modifieras. Den svenska modell för intressepåverkan som då växer fram kommer att ligga till grund för en diskussion om hur denna process ställer sig till demokratiska ideal. Denna diskussion är ett försök att resonera kring konsekvenser och nya frågeställningar som uppkommer som följd av detta arbete. Min övergripande frågeställning blir då följande:

*Vad kännetecknar den process för intressepåverkan som efterträder korporativismen?*

Ambitionen är inte att ge ett heltäckande svar på frågeställningen utan snarare att bidra med ett antal pusselbitar inom ett område som till stora delar är outforskat i Sverige. Under de följande sidorna kommer vi att ta vår utgångspunkt i olika typer av demokrati- och processteori. Därefter kommer vi att gå djupare in på den nya typ av process som kännetecknar intresserepresentation. Vi kommer att stifta bekantskap

<sup>6</sup> Riksdagsprotokoll (1996/97:94 23 April).

<sup>7</sup> Riksdagsprotokoll (1996/97:94 23 April).

<sup>8</sup> Petersson (1992), sid 108f.

med en fallstudie i form av de händelser under 1994-1996 som föregick beslutet att förändra förmånsbilsbeskattningen. Slutligen knyter jag ihop säcken och för åter upp diskussionen på ett mer generellt plan genom en diskussion om de demokratiska konsekvenser den nya processen kan tänkas få.

### **Förmånsbilsbeskattning**

I en debatt i riksdagen den 12 december 1995 ställs dåvarande finansminister Göran Persson inför en hetsig debatt kring förmånsbilsbeskattningen<sup>9</sup>. Som en följd av debatten tillsätter Persson en utredning på finansdepartementet. Utredningen har till uppgift att ta fram ett förslag på ny lagstiftning.

Den 13 maj presenterar arbetsgruppen ledd av Monica Dahlbom, hovrättsassessor, ett förslag på ny beskattning. Förslaget innebär en radikal förändring av lagstiftningen. Från att tidigare ha beskattat förmånsbilisterna utifrån en schablon för privat körning vill gruppen att den anställde med tjänstebil själv skall betala bensinen för att sedan få ersättning för tjänstekörning via kvitto. I de fall som företaget ändå valde att betala all körning skulle den anställde schablonmässigt beskattas på 4000 körda mil, att jämföra med tidigare 1500. I praktiken skulle denna nya schablon effektivt stoppa detta alternativ och kallades därför för "spärregeln". Ett problem är att den nya skatten beräknas dra in ca 1 miljard sek mindre beroende på ny beräkningsmetod.

Detta förslag sänds under sommaren ut på remiss. Under sommaren presenteras dessutom regeringens sysselsättningsproposition där 1 miljard åsätts förmånsbilsbeskattningen, samt försäljningsskatten på bilar slopas. Efter remissrundan omarbetas förslaget drastiskt. Det visar sig att spärregeln med sin schablon på 4000 mil sänkts till 1600mil. I praktiken baseras alltså återigen förmånsbilsskatten på en schablon istället för körda mil. Det modifierade förslaget går på remiss till lagrådet. Efter detta ändras återigen spärregeln. Den anställde skall beskattas med 120% av värdet på förmånen. Inräknat 20% moms blir detta en full beskattning av bensinkostnaden baserad på verklig förbrukning. Detta blir det slutgiltiga förslaget och klubbas igenom vid årsskiftet 1996/97.

Så ser i korthet den formella processen ut i det fall jag valt att studera (en utförligare beskrivning presenteras nedan). Processen säger oss hur förslagen till beslut sett ut och hur det slutgiltiga beslutet blev, men inte varför. Mina frågeställningar blir då:

- Varför startade den formella processen åter den 12 december 1995?
- Varför såg finansdepartementets ursprungliga förslag presenterat den 13 maj 1996 ut som det gjorde?
- Varför ändrades förslaget efter remissrundan till att få en helt annan innebörd och vad hade regeringens sysselsättningsproposition att göra med tjänstebilsfrågan?
- Varför såg det slutgiltiga beslutet ut som det gjorde?

För att svara på dessa frågor måste vi studera den informella process som utvecklades redan innan och sedan parallellt med den formella. Svaret på dessa frågeställningar kommer också att leda oss till svaret på den mer övergripande frågeställningen och därigenom uppfylla syftet för detta arbete.

---

<sup>9</sup> Se Bilaga för ordlista.

# Demokratiska kriterier och intresserepresentation

## *Demokrati som process*

Sverige är alltså idag en demokrati präglad av förändring. Speciellt intresseorganisationernas roll och karakteristik har under de senaste åren ändrats.<sup>10</sup> För att kunna dra någon slutsats om hur dessa förändringar har påverkat demokratins funktionssätt i Sverige är det nödvändigt att finna en demokratisk idealmodell. Det finns dock inte bara en demokratimodell som är allmänt accepterad. Demokrati som begrepp är mångtydigt vilket också avspeglar sig i ett antal olika modeller för hur demokrati bör utformas.<sup>11</sup>

Jag kommer att använda mig av en modell som utarbetats av Robert A. Dahl. Dahls modell inriktad på den demokratiska processen vilket också denna uppsats är. Proceduriell demokrati är också den form av demokratiteori som flest kan enas kring. Därigenom blir modellen relevant som teoretisk utgångspunkt.<sup>12</sup>

Enligt Dahl bygger den demokratiska tanken på två grundpelare som, fritt översatt, utgörs av jämlikhetsprincipen och autonomiprincipen.<sup>13</sup>

Med Jämlikhetsprincipen menas då att varje person skall betraktas som lika mycket värd som andra. Varje människa har rätt till att behandlas jämlikt.<sup>14</sup> Denna princip i sig leder inte fram till demokrati. I en autokrati kan också hänsyn tas till medborgarnas lika värde utan att medborgarna själva får bestämma. Låt oss därför komplettera principen om jämlikhet med autonomiprincipen. Autonomiprincipen konstaterar att i frånvaro av bevis om motsatsen bör varje människa antas vara den som bäst bestämmer vad som är i hans/hennes bästa intresse.<sup>15</sup> Förutsatt att man accepterar de två principerna så är demokrati det system som bäst motsvarat förväntningarna.<sup>16</sup>

Om man godtar dessa principer måste man också, enligt Dahl, godta fyra kriterier<sup>17</sup> som måste existera i beslutsprocessen för att denna skall kunna kallas demokratisk. Dahls fyra kriterier är följande:

(1) *Effektivt deltagande* Med effektivt deltagande menar Dahl att alla medborgare bör ha lika stora möjligheter att uttrycka vilka frågor som skall tas upp till beslut och vilket beslut medborgaren önskar i frågan.

(2) *Jämlik rösträtt vid beslut* I det beslutande stadiet måste medborgaren ha rätt att uttrycka sitt önskemål. Detta önskemål skall ges samma tyngd som alla andras

---

<sup>10</sup> Öberg (1997) sid 3.

<sup>11</sup> Se t ex Sartori (1987).

<sup>12</sup> Se t ex Held (1987).

<sup>13</sup> Dahl (1989), sid 104. Fritt översatt från ”the Principle of Equal Consideration of Interest” och ”the Presumption of Personal Autonomy”.

<sup>14</sup> Dahl (1989) sid 84f.

<sup>15</sup> Dahl (1989), sid 100.

<sup>16</sup> Dahl (1989), sid 108.

<sup>17</sup> Dahl (1989), sid 108ff.

önskemål. Det är endast dessa önskemål som sedan skall avgöra vilket alternativ som väljs.

(3) *Upplysta medborgare* Varje medborgare bör ha adekvat och lika möjlighet att gå igenom valmöjligheterna och välja det alternativ som medborgaren föredrar.

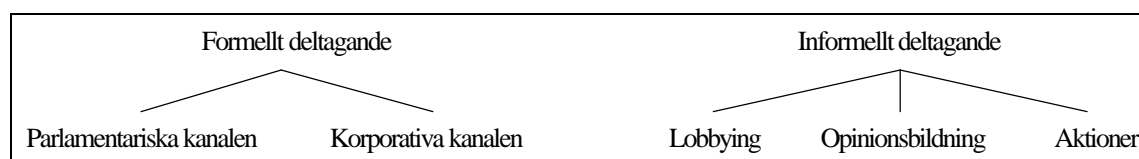
(4) *Kontroll över dagordningen* Folket måste ha den exklusiva rätten att bestämma hur dagordningen för de frågor som förs upp till beslut skall se ut.

Dahls kriterier skisserar alltså upp en bild för hur en demokratisk beslutsprocess bör se ut. Denna process bör karaktäriseras av att alla skall ha lika stora möjligheter att avgöra vilka frågor som förs upp på den politiska dagordningen. Dessutom skall alla som önskar ha möjlighet att få insyn i och deltaga i utformandet av de alternativa lösningar som presenteras. Slutligen skall dessutom omröstningen ske på lika villkor. Tyngdpunkten i detta arbete ligger på hur särintressen försöker påverka. Denna påverkan sker innan omröstningen i riksdagen. Därför väljer jag att sälla bort kriteriet om jämlik rösträtt.

Det är kring de kriterierna som ställts upp ovan som diskussionen i Sverige idag handlar om.<sup>18</sup> Det är därför önskvärt att ge svar på i vilken utsträckning den svenska demokratin i dag kan uppfylla kriterierna. Ett första steg mot lösningen är då att fråga sig hur processen ser ut. Vi måste alltså gå vidare och hitta en modell som är deskriptiv. En modell som kan bringa ordning och reda i bilden av verkligheten och som kan ligga till grund för en normativ bedömning. Därför går vi nu in på teori kring hur intressepåverkan sker.

### **Lobbying - eller snarare informell påverkan**

Precis som demokrati är ett mångtydigt begrepp så präglas diskussionen om nya sätt att påverka av ett antal olika begrepp med flera definitioner. Det är begrepp som lobbying, opinionspåverkan, informell kontakter, etc. Figuren nedan är en lämplig bas:



Figur 1: Olika sätt att utöva deltagande i politiken.<sup>19</sup>

Formellt deltagande i form av korporativismen är då det ena sättet att påverka. Det andra sättet är informellt deltagande vilket delas upp i lobbying, opinionsbildning och aktioner. Med lobbying menas då "försök att under oregrerade former försöka påverka *speciellt utvalda* politiker och tjänstemän som har ett inflytande i de offentliga beslutsprocesserna". Opinionsbildning har en större träffyta och "siktas ofta till att *skapa eller ge sken av ett opinionstryck* som verkar i den riktning som önskas".

<sup>18</sup> Se text bilaga 3 för en genomgång av debatten i Sveriges riksdag.

<sup>19</sup> Öberg (1997), sid 68.



Direkta aktioner utgörs av ”ockupationer och andra varianter av civilt motstånd” och kommer inte att beröras mer i denna uppsats.<sup>20</sup>

När lobbying diskuteras (som i citaten från riksdagsdebatten ovan) verkar det ofta vara en kombination av de olika uttrycken ovan som åsyftas. Detta arbete är inriktat på att studera den totala påverkan som utövas inför ett beslut i Sveriges riksdag. Därmed kommer både mer formell påverkan liksom informell påverkan i form av lobbying och opinionsbildning att vara ingredienser i den bild som målas upp.

Problemen kring informell påverkan kan angripas från olika utgångspunkter. Vi kommer att fokusera på processen som sådan här. Om vi ser på Sverige idag är det klart att komplexiteten inom politik och näringsliv ökat.<sup>21</sup> Traditionella modeller för beslutsfattande speglar i allt mindre utsträckning dagens politiska verklighet. Detta betyder inte att aktörerna inom svensk politik och näringsliv inte försöker att handla rationellt utan att möjligheterna att nå fram till ett objektivet optimalt alternativ minskat.

För att finna stöd i litteraturen har jag valt en amerikansk modell av John W. Kingdon som avspeglar denna verklighet.<sup>22</sup> Denna modell behandlar hur själva processen fram till beslut ser ut vilket är centralt för detta arbete. Därmed matchar den också de demokratikriterier Dahl ställt upp för den process som leder fram till demokratiskt fattade beslut.

Traditionellt sett har beslutsfattandet sett som en rationell process där beslutsfattaren ex ante bedömer rimliga alternativ till lösning på problemet för att sedan välja det bästa. Ett antal faktorer kan dock omintetgöra det rationella beslutsfattandet. Det rör sig om främst tre faktorer enligt Cohen, March och Olsen<sup>23</sup>. Dessa är:

1. *Problematiska preferenser* Med detta menas att det sällan är klart vilket utfall som är önskvärt. Svårigheter att rangordna preferenser kan möta rationella aktörer. Ett bra exempel är huruvida vi skall stå utanför eller gå med i den Europeiska Monetära Unionen. Om aktören är en organisation bestående av ett stort antal människor blir detta problem än mer accentuerat.
2. *Oklar teknologi* När väl aktören bestämt sig för ett önskvärt utfall uppstår nästa problem. Hur skall detta utfall nås? Osäkerhet kring hur en lösning skall utformas är ofta stor i komplexa organisationer.
3. *Växlande deltagande* I processer som berör en eller flera organisationer och som dessutom pågår under en avsevärd tidsperiod tenderar deltagande aktörer att växla över tiden. Aktörer engagerar sig i ett visst skede i processen för att sedan försvinna. Ibland återkommer aktören i ett annat skede. Med aktörerna skiftar också synen på önskvärda resultat och lösningar.

I organisationer av denna karaktär försvåras alltså ett rationellt beslutsfattande trots att aktörerna antas agera rationellt. Enligt Kingdon är den beslutsprocess som leder fram

---

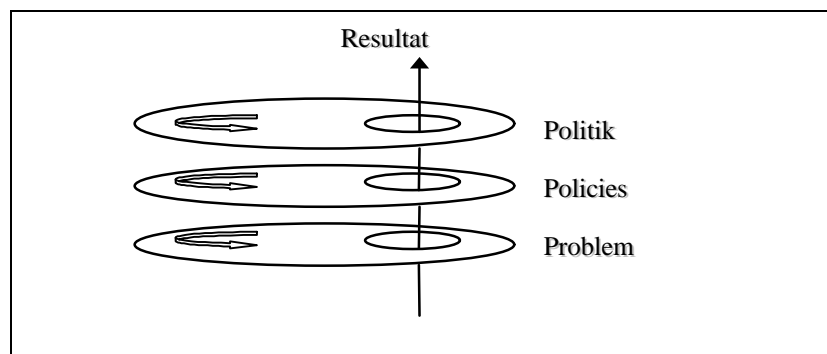
<sup>20</sup> Öberg (1997), sid 69.

<sup>21</sup> Öberg (1997) sid 63f.

<sup>22</sup> Kingdon (1984).

<sup>23</sup> Cohen, March, Olsen (1972).

till lagstiftning USA idag i mycket överensstämmande med dessa faktorer. Det krävs alltså en utökad modell för hur besluten tas fram. Kingdon föreslår en analysform som framarbetats i en miljö där traditionella modeller inte är tillräckliga. På grundval av empirisk forskning av beslutsprocessen vid USA:s kongress har Kingdon kunnat dra ett antal slutsatser. Huvudfrågan i Kingdons bok är ”var kommer idéer ifrån?”. Vad påverkar de beslut den lagstiftande församlingen tar? Kingdon besvarar denna fråga genom en modell som kan illustreras med nedanstående bild<sup>24</sup>:



Figur 2: De strömmar som formar besluten. Ett gynnsamt läge skapar en öppning för ett visst beslut i en viss fråga.

Bilden ovan visar tre sfärer, när en öppning sker i var och en av de tre sfärerna samtidigt har ett sk fönster uppstått. Detta fönster innebär att en fråga tas upp till beslut. De tre strömmarna är följande:

*Problemströmmen:* Varför är det så att vissa samhällsproblem får en större uppmärksamhet av beslutsfattare än andra problem? Svaret ligger både i hur beslutsfattare uppmärksammas på problemen och hur ett visst tillstånd eller en viss händelse blir definierad som ett problem. Uppmärksamhet kan dras till ett problem via snabba förändringar i indikatorer, t ex inom trafikpolitiken, siffran på antalet döda i trafiken. En händelse som skapar fokus kan också upphöja en fråga till ett viktigt problem, t ex en flygkrasch. Det tredje sättet på vilket beslutsfattare kan uppmärksammas på problem är via feedback på nuvarande program, t ex via budgetunderskott (mera formellt) eller klagomål (mer informellt).

Ett tillstånd upphöjs till att bli ett problem när det allmänt börjar anses att något måste göras åt tillståndet. Detta gör också att som problem har tillståndet betydligt större möjlighet att tas upp på beslutsfattarnas dagordning.

Likaväl som problem upphöjs till att hamna på dagordningen kan också problemet försvinna därifrån. Detta kan ske av ett antal orsaker. Problemet kanske lösts, eller man har misslyckats med att lösa problemet och går vidare till andra frågor. De förhållanden som framhöll problemet kan förändras, människor kan vänja sig, massmedia gå vidare till nya frågor. För intresseorganisationer blir det alltså avgörande att deras förslag och önskvärda utfall kan kopplas till ett problem som står högt på makthavarnas agenda. Dessutom kan intresseorganisationerna lyckas genom att förändra beslutsfattarnas syn på vad som är problem.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Kingdon (1984), sid 69.

<sup>25</sup> Kingdon (1984), sid 206.

*Politikströmmen:* Den andra strömmen som kan förklara en frågas plats på dagordningen är den politiska. Politiska händelser av olika slag har en stark påverkan på agendan. Det bästa exemplet är nyval med åtföljande regeringsskifte. Den nya beslutsfattarens syn förändrar i ett slag prioriteringen på dagordningen. Likaså kan samhällsdebatten och stämningen i nationen starkt påverka beslutsfattarens villighet att ägna sig åt vissa typer av problem. Oppositionens karaktär påverkar också agendan, en stark opposition i vissa frågor kan göra det omöjligt att vidröra dessa. Kombinationen av nationell stämning och valresultat är betydligt mäktigare än intresseorganisationer. Det är mycket sällan intresseorganisationer kan initiera egna förslag och upphöja problem som går emot den politiska stämningen. Möjligen kan man blockera eller modifiera förändringar. I slutändan är utfallen en kompromiss mellan de olika lägren i ett försök av beslutsfattaren att skapa stöd för sin politik.<sup>26</sup>

Aktörerna som rör sig i dessa två strömmar är främst politiker, partier, media och beslutsfattare av olika slag. Dessa aktörer har också störst möjlighet att påverka i sfärerna och kallas för synliga aktörer. Det finns också ett antal dolda aktörer. Dessa är byråkrater, specialister, konsulter, mm. Dessa formar löst sammansatta formationer inom olika specialområden som t ex hälso- och sjukvård. Dessa utgör huvudaktörerna i den tredje strömmen, där alternativen på lösning på problemen vägs mot varandra.<sup>27</sup>

*Policyströmmen:* Generering av policyalternativ kan bäst ses som en selektionsprocess. Ett antal idéer flyter omkring, stöter emot varandra och skapar nya kombinationer. Ursprunget för policies är därför ofta svårt att spåra. De policies som skall godtas som lösning på problem måste stå upp till ett antal standards, som t ex teknisk krav, politiska krav och budgetramar. Idéer utvärderas alltså utefter både sin kvalitet och utifrån politisk gångbarhet.

Ofta är de policies som presenteras inga nyheter. Detta gör att sk policyentreprenörer i många fall är viktigare än upphovsmän till nya idéer. Entreprenörer är i detta sammanhang en person eller organisation som driver en viss fråga man önskar se ett visst resultat i. Det kan röra sig om en intresseorganisation, en tjänsteman eller politiker. För intresseorganisationer är det alltså viktigt att ha sonderat idéer i god tid innan ett fönster öppnar sig. En öppning kan vara under endast en kort tid, under det att ett policyförslag tar betydligt längre tid att framarbete.<sup>28</sup>

*Fönster:* De separata sfärerna lever ett eget liv. Problem rangordnas efter andra kriterier än policyförslag och politiska händelser. Ibland sammanstrålar dock sfärerna och ett fönster öppnas. Det politiska läget ändras, den nya administrationen anser att ett visst problem måste lösas, och en policy existerar som skulle lösa problemet. Sannolikheten att en viss fråga skall uppmärksammas på beslutsagendan ökas alltså dramatiskt om det finns ett fönster. Intresseorganisationer måste alltså ägna sig åt att leta efter problem att koppla sina lösningar till. Alternativt om man har ett problem måste detta kopplas till en lösning. Slutligen gäller det att invänta ett fördelaktigt politiskt läge.

---

<sup>26</sup> Kingdon (1984), sid 207.

<sup>27</sup> Kingdon (1984) sid 208.

<sup>28</sup> Kingdon (1984) sid 210.

Ibland är en öppning förutsägbar, t ex som följd av ett regeringsskifte. Ibland kan öppningen vara oväntad, t ex som följd av en katastrof. Gemensamt för fönstren är att de stängs efter ett tag och då måste intressenter vänta till nästa gång.<sup>29</sup>

Vi ser alltså att Kingdon har en idé om hur den demokratiska processen i praktiken ser ut. Händelsers utveckling följer alltså inte ett antal steg eller faser. Snarare är det så att sfärerna utvecklas var för sig och ibland kopplas samman. Aktörer har alltså inte ett rationellt, stegvis skeende där aktören söker en lösning på sitt problem, samlar in ett antal alternativ och väljer det bästa. Lösning kan kopplas till problem likväl som lösning till ett problem.<sup>30</sup>

Trots att Kingdons modell har sitt ursprung i USA så har det visat sig att den i vissa fall går att applicera på svenska förhållanden. Jacobsson använder sig till exempel till viss del modellen i sin bok "Kraftsamlingen"<sup>31</sup> som beskriver den komplexa beslutsprocessen inför byggandet av ett nytt kraftverk för Stockholmsområdet. Jacobsson beskriver hur ett besluts komplexa karaktär leder fram till att parallella processer växer fram. Detta innebär att de ibland inkompatibla krav som ställs på besluten inte är ställs direkt mot varandra, utan istället behandlas på olika håll. För att kunna hantera situationen introducerar därför aktörerna fler arenor där ett antal parallella processer kan växa fram. Dessa processer har sina egna normer till vilka aktörernas alternativ skall anpassas.

### ***En praktisk modell som kan ställas mot demokratiska ideal***

Nu har vi gått igenom demokratisk teori liksom en modell som försöker beskriva den process som verkligen sker. Mitt syfte med denna uppsats är att bidra med några pusselbitar till lösningen på frågorna kring hur den nya processen för intresserepresentation ser ut. Denna beskrivning önskar jag också skall ge ett bidrag till diskussionen om hur demokratin påverkas av förändringarna som sker. Därför är det viktigt att den praktiska modell som används har relevans för demokratidiskussionen

I Kingdons modell ser vi hur intresseorganisationernas framgång styrs av tre strömmar. Dessa är politik-, problem-, och idéströmmarna. Strömmar öppnar sig ibland simultant till ett fönster (eller öppning) för en viss aktör. Frågan blir då huruvida dessa strömmar kan påverkas för att skapa ett fönster. Givet att aktörerna kan påverka dessa strömmar är nästa fråga vad som krävs av en aktör för att skapa en öppning. Vilka metoder kan aktören använda sig av?

Enligt Dahl bör alla ha samma möjlighet att föra upp problem på dagordningen. Likaså bör alla ha samma möjlighet att föra upp olika alternativa lösningar. Dessutom bör alla ha tillgång till information att basera sitt beslut på. Dessa tre kriterier kan vi, som den uppmärksamme läsaren säkert redan upptäckt knyta till var och en av de tre strömmarna.

---

<sup>29</sup> Kingdon (1984) sid 210-213.

<sup>30</sup> Kingdon (1984) sid 215.

<sup>31</sup> Jacobsson (1994).

Ström	Politikströmmen	Problemströmmen	Idéströmmen
Kriterium	Alla skall ha tillgång till relevant information att bygga beslutet på.	Alla skall ha samma möjlighet att föra upp problem på dagordningen	Alla skall ha möjlighet att föreslå lösningar på problemen på dagordningen

Tabell 1: Sambandet mellan Kingdons praktiska modell och Dahls idealmodell.

Till problemströmmen knyts kriteriet om *kontroll över dagordningen*, till idéströmmen knyts kriteriet om *effektivt deltagande* och slutligen till politik- och massmediaströmmen knyts kriteriet om *upplysta medborgare*.

Genom att använda Kingdons modell kan vi alltså analysera en process i ett tre steg. Dessa steg är vart och ett kopplat till Dahls kriterier. Om Kingdons modell skulle stämma har vi alltså en mycket lämplig utgångspunkt för jämförelser mellan verklighet och ideal.

Nu har vi alltså klart för oss vad vi letar efter. Genom att testa Kingdons modell kan vi se om det är möjligt att strukturera och förstå processen. Vi måste först undersöka hur intresseorganisationer agerar för att skapa en öppning. Vi måste dessutom jämföra handlandet med det utfall som beslutet består i för att konstatera huruvida intresseorganisationens agerande varit framgångsrikt. Slutligen måste vi urskilja de åtgärder som visat sig framgångsrika. Vi måste alltså konstatera huruvida Kingdons modell är applicerbar i Sverige. Låt oss dock inte gå händelserna i förväg. Det är istället dags att gå in på fallstudien.

## Om fallstudier och materialinsamling

Slutsatserna i detta arbete bygger i huvudsak på en fallstudie. Det finns relativt lite forskat i Sverige kring lobbying och allmänt kring den nya typen av opinionsbildning. Detta gör att tillgängligt material är begränsat. För att få tillgång till material är man då hänvisad till intervjuer, tidningsartiklar och de offentliga dokument som kan ge ledtrådar. Sökarbetet blir följaktligen tidskrävande och därigenom också lämpat för ett mindre omfång. Fallet är den process som ledde fram till ett beslut om förändrad förmånsbilsbeskattning vid årsskiftet 1996/1997. Information kring fallet har inhämtats genom intervjuer, tidningsartiklar, litteratur på området samt Internetsidor.

Intervjuerna har varit av två typer, dels personliga möten och dels telefonintervjuer. Mötesintervjuerna har varat under 1-2 timmar. Telefonintervjuerna 20-30 minuter. De intervjuade är alla personer som på något sätt har deltagit i processen. Informationen som framkommer under intervjuerna är troligen färgad av aktörens synsätt. Detta behöver i och för sig inte vara en nackdel då just synen på hur processen går till är en viktig ledtråd till dynamiken i skeendet. Den information som framkommer vid intervjuer kan också ställas mot de andra aktörernas syn liksom övrigt material.

Tidningsartiklarna är främst hämtade från AffärsData, en databas för tidningsartiklar som finns på Internet. Sökresultatet från denna databas har sedan jämförts med motsvarande sökning i Artikelsök. Artiklarna har använts på två sätt. Dels har

artiklarna använts som källor till analys av aktörernas beteende och dels har de använts i en mer kvantitativ analys. Den kvantitativa analysen har som syfte att påvisa hur antalet artiklar som skrivits i frågan under tidsperioden har varierat och i vilken utsträckning olika aktörer varit inblandade i den offentliga debatten. Det kvantitativa materialet har då matats in i en Access-databas för att sedan presenteras i grafer och tabeller via Excel.

En uppdelning av litteraturen på området kan göras i svensk och utländsk litteratur. Den tillgängliga utländska litteraturen kan i sin tur i huvudsak uppdelas i amerikansk och europeisk.

Den svenska litteraturen som skrivits på området är i huvudsak litteratur som berör informell påverkan indirekt. En rundringning visar att det av alla statsvetenskapliga institutioner i Sverige endast är den i Uppsala som berört frågan. Hänvisningar till arbetet i Uppsala kommer därför att återfinnas i detta arbete.<sup>32</sup> Det tidigaste exemplet är Olof Peterssons Maktutredning där fenomen som lobbying och opinionsbildning diskuteras och en speciell bilaga berör professionella lobbyister och deras verksamhet.<sup>33</sup> Forskningen kring korporativismen och dess avklingande har också fört i riktning mot problematiken kring informell påverkan. Det pågående PISA-projektet producerar kontinuerligt litteratur som diskuterar detta ämne.<sup>34</sup>

Litteraturen från Uppsala Universitet har dock i huvudsak beskrivit i vilken utsträckning lobbying sker och vilka organisationer som deltar.<sup>35</sup> Hur själva processen ser ut finns det mindre skrivet om.

Det kan finnas flera förklaringar till den begränsade mängd svensk statsvetenskaplig litteratur som återfinns på området. En orsak är troligen att området är mycket svårforskat. Den informella karaktären lämnar sällan spår efter sig i form av skrivna källor. De som idkar informell påverkan är ofta mycket försiktiga med att offentligt avslöja sina strategier och sitt handlande. Ännu en orsak står att finna i det faktum att lobbying och opinionsbildning som påverkansform fått stå tillbaka för den korporativistiska modell som i stor utsträckning använts i Sverige. När nu korporativismen mer och mer verkar ersättas av en mindre strukturerade former för påverkan får fenomenet större uppmärksamhet. Slutligen verkar forskningen kring lobbying och opinionsbildning att ha hamnat mellan flera stolar. Under mitt arbete har jag talat med forskare som återfinns på så skilda ställen som Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, Journalisthögskolan i Stockholm och Handelshögskolan i Stockholm. Fenomen intresserar alltså inte bara statsvetare. Processen har bäring för ett stort antal aktörer som verkar inom ett brett spektrum av forskningsområden. Fenomenet bakas dock in i vitt skilda sammanhang och blir därför också mer svåråtkomligt.

När det gäller den utländska litteraturen finns ett större utbud av litteratur. Den amerikanska litteraturen är kanske den mest omfattande på området med ett stort antal

---

<sup>32</sup> Rundringning till Statsvetenskapliga institutionerna i Lund, Umeå, Göteborg, Stockholm samt Södertörns Högskola, (september 1997).

<sup>33</sup> Maktutredningens slutrapport (SOU:1990:40) samt Carlberg (1989).

<sup>34</sup> Se t ex Hermansson, m fl (1995).

<sup>35</sup> Se t ex Vaverka (1995).

böcker ur alla de olika aspekter som beskrevs ovan.<sup>36</sup> Som jag konstaterade tidigare är litteraturen på området begränsad i Sverige. Förutom publikationer från Uppsala Universitet är det främst amerikansk litteratur som använts som grund för teoriansknytningen. I USA har man haft stor erfarenhet av lobbying och opinionsbildning vilket gör att tillgänglig litteratur främst har amerikanskt ursprung. Europeisk litteratur är också åtkomlig i Sverige. Främst rör det sig då om litteratur som behandlar den Europeiska Unionen.<sup>37</sup> Jag väljer därför att lämna den därhän i denna uppsats.

Internet har vuxit som källa för materialinsamling. Ett antal boklådor återfinns på nätet där man kan söka och köpa litteratur. Riksdagens handlingar finns att tillgå via Rixlex, riksdagens databas som har en egen hemsida. Dessutom finns ett stort antal institutioner, organisationer och företag representerade via hemsidor. Från dessa kan både information inhämtas och kontakter upprättas. Så har också skett i förberedelserna till detta arbete.<sup>38</sup>

## Ett fall som kännetecknas av pluralism

Valet av fall måste alltid ske med omsorg. Fallet skall ge möjlighet till generaliseringar för att föra forskningsläget framåt. Fallet måste dessutom erbjuda möjligheter till analys, det måste finnas material att tillgå. Frågan till förmånsbilsbeskattningen visade sig vara mycket lämpligt att analysera ur båda dessa perspektiv. Som vi skall se nedan är ett stort antal aktörstyper representerade i processen. Aktörerna har också haft olika utgångspunkter i sina påverkansförsök. Frågan är en blandning av klassisk resursfördelningsfråga och ideologisk kamp. Detta ger möjlighet att dra paralleller, generalisera, till många processer med helt eller delvis liknande förhållanden. Förmånsbilsbeskattningen är också en fråga som rönt stort intresse i massmedia på grund av den process som föregick beslutet, vilket ger god materialtillgång. Slutligen ger också fallstudien möjligheter att gräva djupare i en intressant fråga. Jag har begränsat beskrivningen av processen till de aktörer som varit mest relevanta för att på detta sätt göra fallet hanterbart.

Kanske ännu viktigare än de metodologiska och materiella övervägandena är att processen visar så tydliga tecken på avsteg från den korporativa modellen. Då intresseorganisationerna drar sig tillbaka från det formella deltagandet i beslutsprocessen så utnyttjas istället andra kanaler till makthavarna. Dessa kanaler går då via massmedia, informella kontakter, men även fortfarande via remiss. I den nya processen blir konkurrensen betydligt större då den ackumulering av åsikter som karakteriserade korporatismen inte längre existerar. Ett större antal intressenter samlas alltså vid köttgrytorna.<sup>39</sup> Det korporatistiska nätverket som eventuellt existerat har i alla fall i denna fråga brutits sönder. Vad vi kommer att se är en pluralistisk struktur. Det resonemang som förs i detta arbete är att den pluralistiska strukturen kommer att

---

<sup>36</sup> Se t ex Kingdon (1984), Heinz, Laumann, Nelson och Salisbury (1993) och Petracca (1992).

<sup>37</sup> Se t ex Dubs (1988) och Höög (1996).

<sup>38</sup> Rixlex, Amazone, Commoncause, Affärsdata m fl.

<sup>39</sup> Hermansson, Svensson och Öberg (1997), sid. 379f.

bli allt vanligare i framtiden. Givet att så är fallet kommer denna fallstudie att utgöra en god grund för jämförelser.

## Tjänstebilsbeskattningen – beredning och beslut

Förmånsbilsskatten betalas av anställda som privat har tillgång till en bil som betalas av företaget. Den privata körningen betraktas nämligen som en löneförmån, precis som exempelvis betald lunch. Löneförmåner ses som ett annat sätt att få ersättning av företaget än lön och beskattas i Sverige.

Fram till 1994 karaktäriserades den svenska förmånsbilsbeskattningen av att skatten beräknades på en schablon. Med detta menas att en fast summa står som grund för beskattningen, oavsett värdet på den verkliga förmånen. Denna schablon baserades på inköpspriset på bilen (kallat nybilsvärdet) samt en genomsnittlig privat körsträcka.

I jämförelse med 1994 års beslut och besluten innan dess innebar 1996 års beslut ett klart trenderbrott. Den anställda får nu själv betala bensinen och genom reseräkningar kvittera ut ersättning för bensinkostnader i tjänsten. Resterande delen av förmånen i form av att den anställda slipper betala nypris på en bil, slipper betala underhåll på denna, etc beskattas fortfarande enligt en schablon, dvs fast beskattning.<sup>40</sup>

År	Beslut om förmånsbilsbeskattning
1987-1990	22% av nybilspriset + skatt baserad på schablon 1000 körda mil
1990-1991	30% av nybilspriset + skatt baserad på schablon 1000 körda mil
1991-1993	35-42% av nybilspriset + extrautrustning >20 000 kr + skatt baserad på schablon 1500 körda mil
1994-1996	32-40% av nybilspriset + extrautrustning + skatt baserad på schablon 1500 körda mil
1997-	18,3% av nybilspriset – av nybilspriset och extrautrustning samt drivmedel (vilket värderas till 7,6%) = 25,9%-26,9% + skatt baserad på schablon 1600 körda mil exklusive bensinkostnader som betalas (och skattas) av den anställda själv

Tabell 2: Resultatet av beslut tagna i beskattningsfrågan.<sup>41</sup>

Denna fallstudie tar sin början vid 1994 års beslut i Riksdagen om en förändring av beskattningen.<sup>42</sup> Följden av 1994 års beslut blev en sänkning av skatten på schablonen. Det förslag som ursprungligen lagts av Finansdepartementet hade dock varit ett helt annat. Detta förslag hade byggts på en rörlig beskattning där den anställda istället för att betala en schablonskatt skulle betala för det verkliga värdet på förmånen. Med den verkliga förmånen menades då förbrukad bensin och slitage på bilen på grund av den privata körningen. Ett stort antal remissinstanser, bland annat RSV, var missnöjda med det ursprungliga förslaget som man ansåg vara en alltför krånglig lösning, man ansåg också att lösningen riskerade att leda till utbredd fusk.

<sup>40</sup> Finansdepartementet (1996:34).

<sup>41</sup> Ynnor (1997) sid. 25.

<sup>42</sup> Med 1994 års beslut menas då det beslut som trädde i kraft vid årsskiftet 1993/1994 och som följaktligen beretts under 1993.



Detta motstånd ledde till att förslaget drogs tillbaka och ett modifierat förslag med i stort sett samma innebörd som tidigare lagstiftning presenterades och antogs.

Sådant var läget när den formella beslutsprocessen inför 1996 års beslut i praktiken börjar i tisdagen den 12 december, 1995. Det är Interpellationsdebatt i riksdagen. Riksdagsman Mats Odell (Kds) har i en interpellation<sup>43</sup> frågat när regeringen ämnar presentera ett förslag på en mer miljövänlig beskattning av förmånsbilar. Göran Persson, vid denna tidpunkt Finansminister, svarar att han inte ämnar genomföra en reform som medför administrativa svårigheter eller strider mot skatterättsliga principer. I debatten som följer utsätts Persson för kritik från alla läger i förmånsbilsfrågan.<sup>44</sup> På grund av den vikt riksdagen satte vid frågan om förmånsbilsbeskattningen tillsatte Persson en utredning. Utredningen hade till uppgift att ta fram ett förslag på förändringar i beskattningen.

Huvudansvaret för utredningen lades på Finansdepartementet. Finansdepartementet var vid denna tidpunkt grovt sett uppdelat på två olika ansvarsområden. Dessa var ansvaret för intäktssidan, d v s skatter och ansvaret för utgiftssidan, d v s statsbudgeten. Politiskt ansvariga för vardera område är Skatteminister Thomas Östros, respektive Finansminister Erik Åsbrink. Förmånsbilsbeskattning tillhör intäktssidan.

Till Skatteministerns hjälp finns ett antal sakkunniga och pressekreterare. Under Östros befinner sig Knut Rexed, statssekreteraren, som också är politiskt tillsatt. Johan Salsbäck är Finansråd och, enkelt uttryckt, administrativ chef för Skatteenheten. Skatteenheten är uppdelad i åtta enheter, sju stycken befolkas i stort sett av jurister och arbetar med att förbereda förslag till skattelagstiftning. Den åttonde enheten, den skatteekonomiska enheten, består främst av ekonomer som har till uppgift att stödja de andra enheterna med kunskap om ekonomiska mekanismer.<sup>45</sup>

Frågan kring förmånsbilsbeskattningen hänförs till ”enheten för skatteadministration och personbeskattning” och utreddes därför där. Inom enheten arbetar ca nio personer som i de flesta fall praktiskt sett är personligt ansvariga för enskilda utredningar. Den ansvarig för utredningen om beskattningen av förmånsbilar var Monica Dahlbom, Kammarrättsassessor.<sup>46</sup> Till sin hjälp hade hon Matts Karlson, kansliråd, från den skatteekonomiska enheten.<sup>47</sup> Eftersom frågan kring beskattningen fick konsekvenser inom flera områden fanns i gruppen dessutom representanter från Miljödepartementet, Näringsdepartementet och kommunikationsdepartementet. Ofta med på mötena var också Stefan Jönsson, politiskt sakkunnig vid Finansdepartementet. Huvudansvaret för utredningen låg dock på Dahlboms axlar och det var också hon som stod för nedskrivandet av den text som återfinns i den departementspromemoria som blev resultatet av utredningen.<sup>48</sup> Vartefter frågan närmar sig beslut skall vi också se att detta blir en komplicerad uppgift.

---

<sup>43</sup> Interpellation (1995/96:30) om beskattning av bilförmån, Mats Odell (Kds).

<sup>44</sup> Se genomgång av debatten, Finansdepartementet (1996:34), sid. 24.

<sup>45</sup> Se bilaga 2 för en organisationsskiss över Finansdepartementet.

<sup>46</sup> Jönsson (1997-11-21).

<sup>47</sup> SCOOP (1997)

<sup>48</sup> Jönsson (1997-11-21).

Finansdepartementet har att väga samman olika problem och komma fram till en lösning som skall tillfredsställa alla parter. Värt att hålla i minnet är också att det i praktiken är inte mer än fem/sex människor som deltar i denna process, under tidspress och med begränsade resurser.

Den 13 maj 1996 var Finansdepartementets förslag på ny beskattning av förmånsbilar färdigt. Förslaget innehöll en ny beskattningsmodell för förmånsbilar.<sup>49</sup> I princip innebar förslaget att beskattningen av förmånsbilar skulle byggas på en schablon som beräknades efter 1600 mils körning. I denna schablon skulle dock inte bensinkostnaderna räknas in. Huvudregeln var att den anställda själv skulle betala bensinkostnaderna och därigenom få ett incitament för att minska den privata körningen. Självklart skulle den anställda ha rätt att mot uppvisande av kvitto få ut ersättning för körning i tjänsten.

Om den anställda inte betalade för bensinen utan företaget istället står för denna kostnad, t ex genom ett företagskort som används vid tankning, så skulle den del av summan som innebar en förmån beskattas. Beskattningen fick inte understiga motsvarande 4000 mils körning vilket i praktiken innebar att den anställda fick betala en betydligt högre skatt än vad förmånen i praktiken gav upphov till. Därför kallades regeln för spärregeln. Den gav incitament för den anställda att själv stå för bensinkostnaderna.

En ny skatteprincip presenterades alltså där en del av beskattningen i praktiken skulle vara rörlig. Tidigare hade ju hela beskattningen varit fast. Dessutom ändrades inom den fasta delen av beskattningen.<sup>50</sup> Tidigare hade beskattningen beräknats på ett värde grundat på 1500 mil. Enligt en undersökning genomförd av Konsumentverket var den genomsnittliga körsträckan 1600 mil. 1600 mils körning fick bli grunden för den nya schablonen. Alltså skulle de rörliga kostnaderna som betalades av företaget (allt utom bensinen) beräknas som om bilen kört 1600 mil.

Värdet på bilen skulle beräknas till 0,25 basbelopp med tillägg för ett ränterelaterat belopp och ett prisrelaterat belopp. Det ränterelaterade beloppet har tillkommit för att föra schablonen så nära den verkliga kostnaden som möjligt. Kapitalkostnaden liksom försäkringskostnaden för bilen utgör en stor del av den totala kostnaden. Variationen för båda dessa variabler är till stor del beroende av ränteläget. Med det prisrelaterade beloppet menas en andel av det inköpspris som betalades för bilen. För man samman dessa tre delar få man alltså ett värde på bilen som beror på dess inköpspris, det gällande ränteläget och basbeloppet. På detta sätt menade Finansdepartementet att man kom nära ett verkligt värde på bilen och därmed en riktig beskattning. Ett stort problem med den nya beräkningsmodellen var dock att den totala beskattningen av förmånsbilarna skulle minska. Departementet angav ett antal rimliga räntenvåer, vid vilka minskningen i intäkter för den offentliga sektorn hamnar runt 700-1000 miljoner.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Finansdepartementet (1996:34), sid. 4f.

<sup>50</sup> Jag tar här endast upp de delar som är mest relevanta för den politiska process som pågått, och lämnar ett antal mindre viktiga förändringar, t ex en viss jämkning av förmånsvärdet vid extremt mycket körning, biltester, etc. Intresserade hänvisas till Departementspromemorian.

<sup>51</sup> Finansdepartementet (DS 1996:34), sid. 77ff.

Under sommaren 1996 går arbetsgruppens förslag (departementspromemorian) ut på remiss. Remissinstanserna uppmanas inkomma med sin åsikt till Finansdepartementet senast den andra augusti.

I tabellen nedan presenteras de instanser som skrivit en remiss.<sup>52</sup> Observera att den ursprungliga skaran som nåtts av Finansdepartementets uppmaning då har utökats:

Remissinstanserna grupperade efter koalition	Ursprungliga instanser (antal)	Tillkomna instanser (antal)	Totalt
Bilindustriförespråkare	21	9	30
Miljö/Kollektivtrafik	1	5	6
Myndigheter/Statliga verk	17	-	17
Övriga	1	1	2
Totalt	40	15	55

Tabell 3: Remissinstanser i förmånsbilsbeskattningsfrågan 1996.

Den 12 juni offentliggörs också regeringens sysselsättningsproposition. I denna utlovas en finansiering av den miljard som saknades vid användandet av den lägre räntesats som exemplifierades i Finansdepartementets förslag. Detta löser därmed det problem som det förslag till ny beskattning som Finansdepartementet arbetat fram innebar. På detta sätt kopplas frågan kring förmånsbilsbeskattningen samman med sysselsättningsfrågan. Förutom denna åtgärd från regeringens sida med positiv utgång för bilindustrin så genom förs dessutom ett slopande av bilaccisen. Bilaccisen var en försäljningsskatt på bilar. Sänkningen innebar ökad nybilsförsäljning samtidigt som förmånsvärdet för förmånsbilar minskade, vilket leder till minskad skatt.<sup>53</sup>

Efter att remissvaren inkommit till Finansdepartementet sker en omarbetning av lagstiftningen. Den förändring som nu görs på Finansdepartementet gäller den så kallade ”spärregeln” i förslaget. Utgångspunkten i förslaget var att den anställde själv skulle betala bensinen och få ersättning via reseräkningar. Detta skulle i praktiken skapa en rörlig beskattning. Kvarstår gör då de anställda som väljer att låta företaget betala bensinen. Dessa skulle enligt spärregeln som beskrevs ovan beskattas enligt en schablon baserad på privatkörning på 4000 mil. Håll då i minnet att, enligt Konsumentverket, den genomsnittlige förmånsbilsföraren endast kör ca 1600 mil privat. Effekten av denna regel blir då en så hög beskattning att alla skulle välja att själva betala bensinen.

I det förslag som sänds till lagrådet finns dock inte spärregeln kvar. Effekten av detta är i praktiken att om företaget betalar bensinen så kan den anställde betala en schablonskatt. Resultatet blir en fast beskattning av samma typ som det nuvarande systemet.

Regeringen backar dock om spärregeln. En ny spärregel (dock av betydligt mildare slag än den ursprungliga) läggs in i förslaget i början av oktober. Denna regel innebär att om företaget betalar för bensinen så skall den anställde beskattas med 120% av värdet på förmånen. Detta innebär att den anställde får betala full skatt inklusive en

<sup>52</sup> Ursprunglig remisslista: Promemoria Finansdepartementet (1996-05-28) samt slutlig lista: Proposition (1996/97:19), bilaga 2.

<sup>53</sup> SvD (1996-06-12) samt Dagens Industri (1996-06-12).

straffavgift på 20% för bensinen och därigenom får ett incitament att köra mindre i tjänsten.<sup>54</sup>

Så ser alltså den formella beredningsprocessen ut. När man läser beskrivningen dyker ett antal frågor upp:

- Varför startade den formella processen åter den 12 december 1995?
- Varför såg finansdepartementets ursprungliga förslag presenterat den 13 maj 1996 ut som det gjorde?
- Varför ändrades förslaget efter remissrundan till att få en helt annan innebörd och vad hade regeringens sysselsättningsproposition att göra med förmånsbilsfrågan?
- Varför såg det slutliga beslutet ut som det gjorde?

Dessa frågor presenterades redan i inledningen av detta arbete. För att kunna besvara hur processen för intresserepresentation ser ut i Sverige idag måste dessa frågor besvaras.

Den formella processen är alltså inte tillräcklig för att förstå vilket beslut som togs i frågan. Vi måste också studera den informella processen, nämligen intresseorganisationernas roll. Detta gör vi genom att använda Kingdons modell. Vi får på detta sätt ordning i processen samtidigt som vi kan se om Kingdons modell på ett tillfredsställande sätt ger svar på de frågor vi ställt upp, om resultaten blir i enlighet med de resultat som modellen förutspår.

## **Processen för intresserepresentationen**

### ***Utgångspunkt i den politiska strömmen***

Det politiska läget förändras ständigt. En del förändringar är lätta att förutse. Valdagar, inlämnandet av budgetpropositioner och formella beslutsprocessers gång är väl kända och ändras inte i första taget. Andra förändringar är betydligt svårare att förutse. Regeringsskiften, koalitioner, byte av personer på viktiga positioner och politiska gräl dyker upp med jämna mellanrum utan någon riktig systematik. Opinionsmätningar känner av medborgarnas åsikter och förtroende.<sup>55</sup> Händelser i den politiska sfären påverkar i stor utsträckning vilka frågor som skall hamna på agendan. En fråga som inte är aktuell eller går emot strömmen i denna sfär har mycket liten möjlighet att komma upp till beslut. Därför får intressegrupperna ofta inrikta sig på att anpassa sina strategier efter det politiska klimatet.<sup>56</sup>

Beslutet vid årsskiftet 1993/1994 följdes av valår, vilket innebar att den uppföljning som utlovats i beslutet av naturliga skäl fick vänta till det var klart vilka som skulle regera i Sverige under den kommande fyraårsperioden. Socialdemokraterna vann valet och blev beroende av Centerpartiet för att få igenom sina förslag i riksdagen. Detta innebar givetvis också att regeringen blev tvungen att kompromissa på en hel

---

<sup>54</sup> TT Nyhetsbanken (1996-09-12).

<sup>55</sup> Kingdon (1984), sid 170.

<sup>56</sup> Kingdon (1984) sid. 172.

del punkter, speciellt inom miljöpolitiken. Socialdemokraterna har också varit tvungna att gå en balansgång mellan sanering av statens utgifter och skulder samt eftergifter till den rörelse som fört dem till makten. Fackföreningarna har ställt krav på regeringen samtidigt som man har försökt kanalisera missnöjet hos sina medlemmar.<sup>57</sup>

Inom regeringen råder en arbetsuppdelning där statsråden har ansvar för sina respektive departement. Detta gör att statsråden självklart har ett intresse i att driva de egna departementet på ett framgångsrikt sätt. Detta avspeglar sig också i de kontakter som tas mellan intresseorganisationer och departement.<sup>58</sup>

Vid tiden för denna process finns inom den politiska sfären ett antal riktlinjer för intresseorganisationerna. Dels är det ett fokus på miljöfrågor, och dels ett fokus på balansgången mellan sunda statsfinanser och arbetslöshet. Frågor med anknytning till dessa områden torde alltså ha företräde på beslutsagendan.

Från och med 1989 fram till dagens datum har sammanlagt över 200 artiklar skrivits som diskuterat förmånsbilsbeskattningen. Artiklarna är dock inte jämnt fördelade över tiden. Nedan presenteras ett diagram över samtliga artiklar skrivna i förmånsbilsfrågan i en stor andel av svensk dags- och ekonomipress.<sup>59</sup>

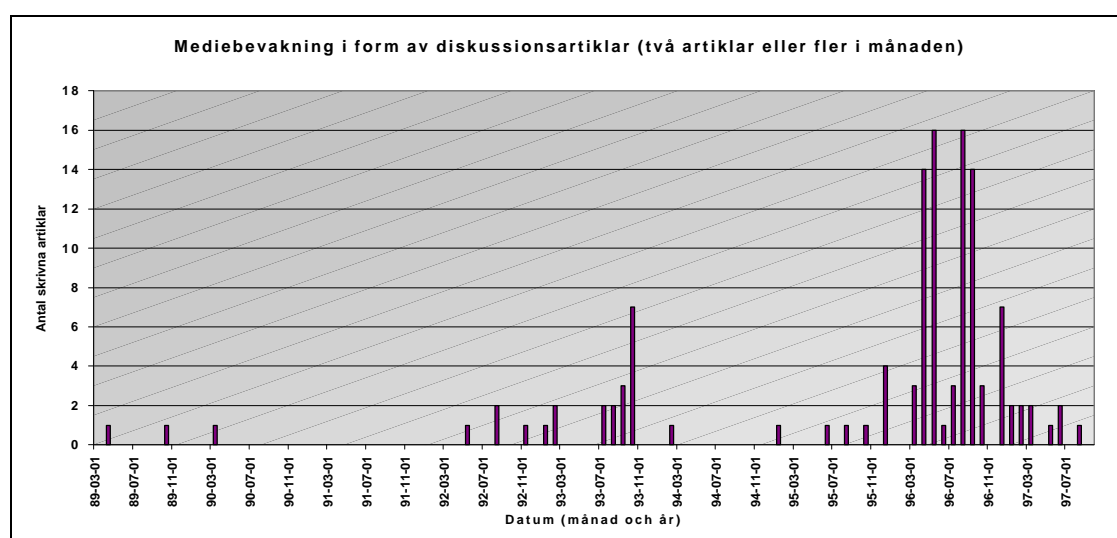


Diagram 1: De artiklar som skrivits kring förmånsbilsfrågan under en femårsperiod.

Under denna period har förmånsbilsbeskattningen varit uppe till beslut tre gånger: 1990, 1993 och 1996. Inför varje lagstiftningstillfälle har massmedia uppmärksammat frågan. Diagrammet visar mycket tydligt hur den senaste omgången av beslut i förmånsbilsfrågan, som är fokus för denna uppsats, inneburit en betydligt större volym artiklar. Detta gäller såväl artiklar skrivna av journalister som debattartiklar skrivna av de olika intressegrupperna. Vilka är det då som har deltagit i debatten och försökt påverka beslutet? I diagrammet nedan presenteras de aktörer som omnämns i

<sup>57</sup> Veckans Affärer (940920).

<sup>58</sup> Finanstidningen (1995-08-31). Se också Peterson (1989).

<sup>59</sup> Hämtade ur Affärsdata.

samband med förmånsbilsbeskattningen i ekonomiska tidningsartiklar under de senaste fem åren. De har blivit intervjuade, skrivit insändare eller varit referenser.

Organisation	Frekvens i media	Organisation	Frekvens i media
Socialdemokraterna	34,00	Folkpartiet	2,00
Ynnor	17,00	Fältbiologerna	2,00
RSV	15,00	Metallklubben på SAAB	2,00
Volvo	14,00	Metallklubben på VOLVO	2,00
Finansdepartementet	13,00	Tjänstemannaförbundet HTF	2,00
Centern	12,00	Ap Sten Sweden	1,00
Konsumentverket	11,00	Bilia	1,00
SAAB	10,00	Bilindustriföreningen	1,00
SAF	10,00	Bilindustrin	1,00
Industriförbundet	7,00	Karl-Axel Edin	1,00
LO	7,00	Metallfacken	1,00
Professor Nils Brunsson	5,00	Miljörörelsen	1,00
Metall	5,00	Motorbranschens Riksförbund	1,00
Företagarnas Riksorg.	4,00	Månadens Affärer	1,00
Kammarr. Stockholm	13,00	Naturskyddsföreningen	1,00
Miljödepartementet	3,00	Statens Institut för komm.analys	1,00
Moderaterna	3,00	Ung Center	1,00
Naturvårdsverket	3,00	Veckans Affärer	1,00
Metall, Volvo i Köping	3,00	Vägverket	1,00
ABB Traction	2,00	Vänsterpartier	1,00
Catena	2,00	Västsvenska Handelskammaren,	1,00
		Region Södra Älvsborg	
		Totalt	183,00

Tabell 4: De aktörer som omnämnts i samband med förmånsbilsfrågan de senaste fem åren.

Ser vi på antalet remissinstanser blir listan ännu längre. I tabellen nedan presenteras de instanser som skrivit en remiss.<sup>60</sup> Observera att den ursprungliga skaran som nåtts av Finansdepartementets uppmaning då har utökats:

Remissinstanserna grupperade efter koalition	Ursprungliga instanser (antal)	Tillkomna instanser (antal)	Totalt
Bilindustriförespråkare	21	9	30
Miljö/Kollektivtrafik	1	5	6
Myndigheter/Statliga verk	17	-	17
Övriga	1	1	2
Totalt	40	15	55

Tabell 5: Remissinstanser i förmånsbilsbeskattningsfrågan 1996.

Av tabellen framgår tydligt att ett stort antal organisationer skrivit remiss. Dessutom har ett antal organisationer som inte uppmanats också på eget initiativ inlämnat sina åsikter i frågan.

<sup>60</sup> Ursprunglig remisslista: Promemoria Finansdepartementet (1996-05-28) samt slutlig lista: Proposition (1996/97:19), bilaga 2.

Slutsatsen blir att ett stort antal aktörer deltagit i den politiska debatten. Av alla som har deltagit visar det sig dock att ett visst antal aktörer verkar viktigare än andra. Vi skall se nedan att dessa ges extra tyngd både av politiker, tjänstemän och massmedia. Det kommer också att visa sig att ett antal av aktörerna gått samman i koalitioner. Orsaken till detta kommer att klarna efter hand. De olika aktörerna som syns, eller refereras i den politiska och massmediala debatten har dessutom olika roller.

Har alla aktörer en adekvat möjlighet att gå igenom olika valmöjligheter och ta ett beslut om vilket av dessa som är det mest önskvärda (Dahls kriterium I)? Här är massmedia i stort sett det enda medlet för att nå ut i öppen debatt i Sverige idag. Vi måste alltså fråga oss hur massmedia fungerar ur ett demokratiperspektiv idag. När det gäller den politiska debatten så blir frågan huruvida riksdagsmän och förvaltning på ett tillfredsställande sätt har möjlighet att väga de problem och förslag som framförs.

Som framgår av materialet ovan har ett stort antal aktörer från olika åsiktsriktningar getts utrymme i pressen. Detta tyder på att det finns adekvat möjlighet för den som önskar att söka fullständig information. Antalet artiklar i tjänstebilsfrågan har ökat i jämförelse med tidigare beslut vilket skulle kunna betyda en ökad täckning av politiskt viktiga frågor. Slutligen antyder det stora antalet remissinstanser att det finns möjlighet för fler än ett fåtal att uttrycka sina åsikter och ta del av andras åsikter i den formella processen.

Två problem bör också beröras. Det första problemet rör huruvida (i detta fall) läsaren har möjlighet att avgöra vem som är avsändare till informationen. Detta är ju avgörande för att kunna värdera innehållet. Slutsatsen av de artiklar som lästs inför detta arbete (se referenslista nedan) måste bli att detta är mycket svårt. Ett stort antal artiklar i frågan grundar sig på de resonemang som experter som Ynnor och Brunsson för fram utan att tydligt ange källans tillhörighet. Ofta beskrivs källan som "expert i frågan". Detta gör det mycket svårt att värdera den information som publiceras.

Det andra massmediala problem är länkat till det första. Massmedia tycks i stor utsträckning i förmansbilsfrågan valt sida. Den information som presenteras är ofta ensidig. Detta är speciellt tydligt när det gäller ekonomisk fackpress. Detta gör att läsaren istället för att kunna dra sina egna slutsatser får dessa dragna åt sig av media. Många tidningar fungerar därför i praktiken som företrädare för specifika åsiktsriktningar. En intresseorganisation som vill nå ut med sitt budskap gör säkrast att i denna situation försäkra sig om ett antal mediers samarbetsvilja, för att därigenom säkra att det egna budskapet oförvållat når ut till allmänheten.

Politiker upplever samma problem när det gäller att identifiera avsändare som läsare. Politikern har dock en annan situation och torde ha möjlighet att kräva kvalitativt material och tydlig avsändare (mer om detta i slutdiskussionen).

### ***Problemströmmen***

Beslutsfattare väljer att ägna sig åt vissa problem. Uppmärksamheten kommer av ett antal mekanismer. Genom olika indikatorer, fokuserande händelser och feedback kan beslutsfattarna uppmärksammas på att ett tillstånd har blivit ett problem. Många tillstånd ses inte som problem. Ett tillstånd blir ett problem när man blir övertygad om

att något måste göras. Genom att en fråga ses som ett problem kommer också sannolikheten att öka att frågan tas upp på beslutsagendan. Intresseorganisationers möjligheter till framgång ökar alltså drastiskt om man lyckas koppla sina önskemål till ett aktuellt problem.<sup>61</sup> Intresseorganisationernas verkliga problem sammanfaller dock inte alltid med de problem de väljer att föra fram.

Aktör	RSV, mfl	SNF	SJ	Volvo, Saab	Metall
Verkligt Problem	Administrativt krångel och fusk..	Bilförbrukningens negativa effekt på miljön.	Tjänstebilarna minskar antal kollektivtrafik-resenärer.	Tjänstebilsbeskattning leder till försämrad lönsamhet.	Försämrad lönsamhet hos företagen leder till ökad arbetslöshet.

Tabell 6: Intresseorganisationerna och deras verkliga problem kopplade till tjänstebilsbeskattningen.

Vi såg i beskrivningen av den formella processen hur beslutet om förmånsbilsbeskattning 93/94 blev ett ickebeslut. Orsaken till detta var främst att Riksskatteverket tillsammans med ett antal andra remissinstanser förde fram *problemet med administrativt krångel och möjligheterna till fusk*.<sup>62</sup> Detta problem var det som i sluttampen föll det förslag som då tagits fram av Finansdepartementet. Under den remissrunda som genomförs för det nya förslaget under sommaren 1996 återkommer både RSV, RRV och Kammarrätten med samma kritik.<sup>63</sup>

Att statliga verk ägnar sig åt att påverka beslut som bereds inom departementen är vanligt förekommande. I en undersökning några år tidigare kunde Olof Petersson konstatera att kontakter mellan statliga verk och departement är vanligt förekommande. Dessa kontakter följde oftast inte en hierarkisk struktur, den s k tjänstevägen. De var inte heller begränsade till det departement verket var underordnat. Kontakterna var snarare av en informell art och knöts mellan aktörer oberoende av formell position.<sup>64</sup> Vi skall dock se att kritiken i det här fallet inte ger samma resultat som tidigare. Troligen är det så att de andra problem som knyts till förmånsbilsbeskattningen ges större vikt denna gång.

I praktiken var det Per Ångquist, som idag är lobbyist för Svenska Naturskyddsföreningen som åter tog tag i frågan kring förmånsbilsbeskattningen. I februari 1994 arbetade han som konsult åt NSF och skrev för deras räkning vad som kom att bli det första inlägget i den fortsatta debatten<sup>65</sup>: ”Varför skall förmånsbil vara billigare än egen bil?”<sup>66</sup> Frågan är ställd ur rättvisesynpunkt men i grunden ligger självklart SNF:s fokus på *miljöproblem* i det svenska samhället.

RSV var inte det enda verk som engagerade sig i beskattningsfrågan. Under 1994 började SJ att agera genom en inhyrd kommunikationskonsultfirma, JKL. SJ hade dock helt andra önskemål på beslutet än RSV. Förmånsbilarnas villkor påverkar

<sup>61</sup> Kingdon (1984), sid 119.

<sup>62</sup> Prop. (1996/97:19), sid 3.

<sup>63</sup> Dagens Industri (1996-07-26) samt SvD (1996-07-24).

<sup>64</sup> Petersson (1989), sid. 76ff.

<sup>65</sup> Ynnor (1997), sid. 34.

<sup>66</sup> Ångquist, (1994) samt SvD (1994-02-16) och TT Nyhetsbank (1994-02-15).



nämligen antalet resande med kollektivtrafiken.<sup>67</sup> SJ har alltså ett *konkurrensproblem* som man gärna vill ha löst.

Bilindustrin var mycket mån om att bibehålla en fördelaktig beskattning för anställda med tjänstebil. Förmånsbilsförsäljningen står för en icke ringa del av den totala marknaden i Sverige. En ökad beskattning skulle således leda till ett *problem med sänkt lönsamhet för biltillverkarna*.

Om det blev mindre fördelaktigt att ha förmånsbil skulle detta alltså leda till en minskning av förmånsbilsförsäljningen. Detta skulle i sin tur leda till uppsägningar hos biltillverkarna. Fackföreningarna var alltså också mycket engagerade i frågan, *problemet med arbetslöshet* står ju högt upp på arbetstagarorganisationernas agenda.

Aktörernas *verkliga problem* var dock inte alltid de som framfördes i debatten. Istället så anknyter vissa aktörer taktiskt till andra problem. SJ önskade minska konkurrensen från förmånsbilarna för att därigenom öka antalet tågresenärer, vilket bolaget är i stort behov av. Speciellt idag med det finansiellt trängda läge SJ befinner sig i. Naturskyddsföreningen är en enfrågeorganisation som ägnar sig åt att å sina medlemmars vägar bevaka natur- och miljöfrågor. I detta fall önskade Naturskyddsföreningen en minskning av den totala bilåkningen på vägarna.

Trots sina olika utgångspunkter hade båda organisationerna något gemensamt, de knöt båda sina önskemål till *miljöproblemet*. Bilarna har länge varit omdiskuterade och utsatta för miljölagstiftning vad gäller avgasrening och bensin. Miljöproblematiken har blivit permanent efter sitt inträde som fråga i politiken under början av 80-talet. Miljöproblemet hade alltså en självklar plats i den mediala och politiska diskussionen likaväl som en naturlig koppling till lagstiftningen kring skattenivån på förmån i form av förmånsbil.

Till denna problemformulering knöt dessutom Naturskyddsföreningen implicit ett annat problem, ett problem av rättvisekaraktär. Förmånsbilsbeskattning är en fråga som av de flesta torde uppleva som teknisk och utan spännande ingredienser. Dessutom rör beslutet inte alltför stora summor sett i perspektiv av den totala skattebördan. Trots detta fick frågan en mycket stor uppmärksamhet. Jag har ställt frågan till flera aktörer, varför förmånsbilsbeskattningen fick en sådan massmedial dimension. Jag har fått ett liknande svar varje gång. Det handlade i grunden om att folk var trötta på personer som tillskansar sig förmåner för egen räkning, personer som inte behöver vara med och dra det tunga lass som resten av befolkningen i neddragningsstider är tvungna att bära på. Många ansåg (och anser) att *folk som "åker snålskjuts"*<sup>68</sup> *är ett problem*. Tanken på denna kvarleva från 80-talet skapade en indignation hos människor som massmedia inte var sena att känna av och spela på. Detta problem blev alltså ett lämpligt komplement i miljörörelsens strategi, minns titeln på SNF:s inlägg: "Varför skall tjänstebil vara billigare än egen bil?". Varför skall några privilegieras på andras bekostnad?

Det är mycket svårt för företag och arbetsgivarorganisationer att ge sig in i miljöfrågor och på ett trovärdigt sätt argumentera mot miljöorganisationerna. Detta

---

<sup>67</sup> SCOOP (Nr 2 1997).

<sup>68</sup> Jämför med det amerikanska begreppet "Free rider", syftar på någon som får ekonomisk nytta utan att tvingas betala en marknadsmässig ersättning för denna.

hade säkerligen bilindustrin, främst i form av Volvo och SAAB insett. Därför avvaktade man. Dessutom var bilindustrin nöjd med den lagstiftning som tillkommit 1994 och var därigenom inte hågade att delta i den debatt som skulle leda till att frågan på nytt togs upp till beslut.<sup>69</sup> När den formella beslutsprocessen trots detta återupptogs i och med initieringen av en utredning och man såg hur beslutet började gå i en riktning mot en modell som till stor del överensstämde med miljö- och kollektivtrafikkoalitionen blev man dock tvungna att agera.

Bilindustrin kopplade sitt önskade utfall till ett problem som i sina dimensioner i dagsläget troligtvis överskuggar miljöfrågan, nämligen *frågan kring arbetslösheten*. Om det blev mindre fördelaktigt att ha förmånsbil skulle detta leda till en minskning av förmånsbilsförsäljningen vilket i sin tur skulle leda till uppsägningar hos biltillverkarna och en försämrad konkurrenskraft utomlands.

Bilindustrin hade alltså problemdefinitionen klar för sig. Frågan var bara vem som skulle föra ut detta budskap? Det kunde knappast vara direktörerna själva. Detta hade ju prövats tidigare och kapitalt misslyckats (tänk t ex på de 101 direktörerna). En fackordförande på SAAB uttrycker det som att "Företagsledningen visste om att vi skulle gå ut och bistod med fakta. Men det hade gett sämre effekt om de lade sig i,..."<sup>70</sup>. På detta sätt skapades koalitionen med en annan aktör, nämligen fackföreningar främst i form av Metall. Metall hade också en önskan om att bibehålla produktionen av bilar i Sverige för att därigenom hålla sina medlemmar med arbete. Metall fick alltså bli koalitionen språkrör. Ett språkrör som dessutom makthavarna skulle få mycket svårt att säga nej till.

Fackföreningarna ställer sig på bilindustrins sida i kampen om jobben. Metalls åsikt är att skatten bör sänkas. Genom en skattesänkning kan nybilsförsäljningen gå upp och därigenom skapa förutsättning för bibehållna och nya arbetstillfällen inom svensk bilindustri.<sup>71</sup> Det är Metallarbetarnas Riksförbund som är aktivt i denna fråga. Metall stiger på allvar in i debatten den 7:e april med en debattartikel som publiceras i Göteborgs-Posten. Artikelns titel är "Politikerna hotar bilindustrin"<sup>72</sup>. Aktiva är också Christian Thostemar och Lars Hinrichs från Metallklubben på Volvos fabrik i Köping. Dessa båda tar ledigt från sina arbeten för att i debattartiklar, ordnar möten runt om i landet och uppvaktning av politiker för att försöka påverka beslutet.<sup>73</sup> LO går i sitt remissvar på samma linje och kräver lättnader för bilindustrin för jobbets skull.<sup>74</sup>

Fackföreningarnas strategi är tydligt att skapa opinion i frågan. Man försöker knyta förmånsbilsbeskattningen till problemet med arbetslösheten. Massmedia är det huvudsakliga arbetsfältet och opinionen argumentet för en sänkt förmånsbilsbeskattning. Detta styrks av att fackföreningarna inte är i kontakt med tjänstemännen på finansdepartementet.<sup>75</sup>

---

<sup>69</sup> SCOOP (Nr 2, 1997).

<sup>70</sup> Resumé (1996-05-23).

<sup>71</sup> Dagens Industri (1996-05-06).

<sup>72</sup> GP (1997-04-07).

<sup>73</sup> Se min genomgång av aktörer i massmedia. Se också SCOOP (Nr 2 1997), s. 26ff.

<sup>74</sup> SvD (1996-08-07).

<sup>75</sup> Jönsson (1998-01-15).

Vill vi veta vilka intresseorganisationer som varit inblandade i en fråga som förmånsbilsbeskattningen är det alltså tydligt att vi måste söka efter organisationer som har ett problem som är kopplat till frågan. Vi måste dessutom vara medvetna om att det problem som framförs inte nödvändigtvis är det problem som verkligen bekymrar organisationen. Dessutom är det tydligt att organisationen skapar koalitioner för att skapa en trovärdighet i de problem som framförs. En organisation kan på detta sätt fungera som representant för en annan organisation i debatten.

Aktör	RSV, mfl myndigheter	SNF	SJ	Volvo, Saab	Metall
Verkligt Problem	Administrativt krångel och fusk.	Bilkörningens negativa effekt på miljön.	Tjänstebilarna minskar antal kollektivtrafik-resenärer.	Tjänstebilsbeskattning leder till försämrad lönsamhet.	Försämrad lönsamhet hos företagen leder till ökad arbetslöshet.
Framfört problem	Administrativt krångel och fusk.	Bilkörningens negativa effekt på miljön.	Bilkörningens negativa effekt på miljön.	Försämrad lönsamhet hos företagen leder till ökad arbetslöshet.	Försämrad lönsamhet hos företagen leder till ökad arbetslöshet.

Tabell 7: Intresseorganisationernas verkliga och framförda problem.

Det är tydligt att alla de block som vi här ser skapas tidvis har haft framgång i formuleringen av sina problem. Det administrativa blocket lyckades stoppa det förslag som lades fram 1993, miljökoalitionen lyckades åter föra upp frågan på dagordningen 1994-1995 och bilindustrin samt fackföreningarna lyckades föra upp arbetslöshetsfrågan och på detta sätt vända trenden i debatten. Trots sin problemformulering lyckades dock inte RSV stoppa beslutet en andra gång. Vi ser alltså hur aktörerna försöker koppla sina verkliga problem till problem som uppmärksammas av beslutsfattarna för att på detta sätt öka chanserna till framgång.

Är det så att alla har visat sig ha lika stor möjlighet att ta upp ett problem på dagordningen (Dahls kriterium II)? Det är tydligt att så inte är fallet. De olika aktörerna ägnar sig åt taktiska överväganden som innebär att använda sig av representanter och framförda problemformuleringar som skiljer sig från de verkliga. Man är medveten om att i vissa fall är den egna problemformuleringen inte nog för att föra upp beslutet på högre nivå.

På den politiska dagordningen stod arbetslöshet och miljöproblemen högt upp. Det är också dessa problem som de olika intressenterna försökt koppla sina problem till. Aktörerna verkar alltså (vara så illa tvungna att) anpassa sig till den politiska situationen.

Det framgår också klart att resursstarka aktörer inte behöver ha större framgång att föra upp frågor på dagordningen. Volvo hade problem med att nå fram med sina åsikter och tvingades in i koalition med Metall. Naturskyddsföreningen hade stor lycka med att föra upp sitt problem på dagordningen.

## **Policyströmmen**

Utveckling av policies sker i "samhällen" av forskare, byråkrater, konsulter, m fl. Experter, idéskapare och policyutformare rör sig i en mindre synlig värld. Deras roll är oftast inte att gå ut i massmedia och kommentera utvecklingen. Istället har de sin roll i att skapa idéer och förslag som sedan kan användas i den politiska sfären för att lösa de problem som förts upp på dagordningen. Här utvecklas olika idéer, kopplas ihop med varandra, konkurrerar och utvecklas. En policy måste möta ett antal kriterier för att bli godtagen. Den skall vara tekniskt genomförbara, men också politiskt. Det finns ett antal olika organisationer och människor som driver sin egna förslag. Dessa kallas för policyentreprenörer. Att ha en gångbar policy färdig vid framförandet av ett problem är till stor hjälp för att problemet skall beaktas på agendan. Därför är intresseorganisationer mycket intresserade att utarbeta egna policies att koppla till sina önskade resultat.<sup>76</sup>

I stort sett alla huvudaktörer har lämnat sin syn på lösningar till såväl politiker som massmedia. I och med initieringen av en formell undersökningsprocess utvidgar också intressenterna sina ansträngningar till att också gälla tjänstemännen. Per Ängqvist tar för NSF:s räkning kontakt med Monica Dahlbom för att presentera de förslag som NSF tagit fram.<sup>77</sup> Volvo och SAAB besöker också Dahlbom och lägger fram sina synpunkter på förslagen.<sup>78</sup> NSF, bilindustrin, Ynnor, Nils Brunsson och ett antal myndigheter nämns i departementspromemorian. Det är också intressant att se vilka som inte har tagit direkt kontakt med departementet. Det är SJ och Metall.

Metall har troligen haft sin roll klar ända från början. Genom opinionsbildning har man eftersträvat att koppla ihop arbetslöshetsproblemet med förmånsbilsbeskattningen. Man har däremot inte gett sig in på att försöka lösa problemet. Detta har man lämnat över åt bilindustrin och Ynnor.

SJ har inte velat gå ut offentligt med sitt deltagande i processen. Man har haft JKL som mellanhand.<sup>79</sup> JKL är en konsultfirma som utför lobbying åt sin uppdragsgivare. Detta sker genom analys och strategi med påföljande distribution av material samt kontakter med journalister och beslutsfattare.<sup>80</sup>

Naturskyddsföreningens ståndpunkt var följande<sup>81</sup>: 1994 års lagstiftning saknade incitament för förmånsbilsförarna att begränsa sin privata bilkörning. Detta ledde enligt NSF till en ökning av privatkörning på bekostnad av kollektivtrafiken. Dessutom uppmuntrade inte lagstiftningen till köp av bilar med lägre bränsleförbrukning. Det fanns, enligt NSF, tre sätt att råda bot på detta:

(1) Förmånsbeskattningen beräknas schablonmässigt på 4000 privatmil per år. Detta gör i praktiken skattekostnaden för privatpersonen så hög att privatägande av bilen är enda lösningen. Resor i tjänsten får då ersättas av företaget mot inlämnande av reseräkning. Privatpersoner ges incitament att köra bränslesnålt och att välja alternativa transportsätt.

---

<sup>76</sup> Kingdon (1984), sid 151.

<sup>77</sup> Intervju med Per Ängqvist, Lobbyist för Naturskyddsföreningen (1997-11-26).

<sup>78</sup> Resumé (1996-05-23).

<sup>79</sup> Scoop (1997:2), sid 8f.

<sup>80</sup> Se JKL:s hemsida.

<sup>81</sup> Ängqvist (1994), sid.11f.

(2) Beskattningen skulle byggas på de faktiska kostnader som bilen utgör. Detta innebär att privatpersonen får skatta för den kapitalkostnad bilen årligen utgör och dessutom betala skatt för de mil som körts privat.

(3) En särskild beskattning utformas för de anställda som betalar bensinen själva. För de som väljer att låta företaget stå för bensinkostnaden gäller schablonmässigt sättande av förmånsvärdet motsvarande 4000 mil, som i (1). Den anställda får ersättning för tjänsteresor via reseräkning. Resterande rörliga kostnader, i form av t ex slitage på bilen, beskattas motsvarande 2500 mil privat körning.

Trots Naturskyddsföreningens försök att föra upp frågan på dagordningen med åtföljande beslutsprocess var det dock inte förrän i september 1995 som debatten på allvar tog fart. Då presenterade Nils Brunsson, professor vid Handelshögskolan i Stockholm, en rapport med titeln: "Förmånsbil – Hur riksdagens mål kan uppnås".<sup>82</sup> Denna följdes upp av en omarbetad version senare på hösten som hade titeln "Förmånsbilarna – Vid vägs ände".<sup>83</sup> Brunsson syn på förmånsbilarna var i stort densamma som Naturskyddsföreningens. Brunssons rapport ger också en ekonomisk legitimitet till miljöargumenten. Brunsson citeras, kritiseras och värderas i ett otal artiklar under den period debatten går som hetast.<sup>84</sup> Det är i själva verket Brunssons rapport som på nytt startar debatten i massmedia och man kan argumentera för att det var Brunssons rapport som återigen förde upp förmånsbilsbeskattningen på agendan.

Bilindustrin hade liksom miljökoalitionen *sin expertis*, i form av Förmånsbilsförlaget Ynnor. Ynnors affärsidé bygger på att informera om den tekniskt komplexa lagstiftning som förmånsbilarna är föremål för och dessutom ge förslag på ekonomiskt fördelaktiga lösningar för företagen. Under den debatt som förs 1996 är Ynnor en av de mest förekommande aktörerna (se tabellen i det förra avsnittet). Ett stort antal artiklar hänvisar till förlaget och deras lösningar på problematiken. Bilindustrin ägnar också mycket tid åt att diskutera frågan med konsumentverket som är remissinstans i frågan och har en expertroll vad gäller beräkningar. Konsumentverket föreslår också en sänkning av skatten samt ett slopande av bilaccisen.<sup>85</sup>

I Finansdepartementets Departemetskrivelse kommenteras både Brunssons och Naturskyddsföreningens förslag. Principen att schablonmässigt beskatta förmånsbilar utifrån 4000 körda mil privat per år förkastas med hänvisning till att skattesystemet skall vara neutralt och inte missgynna anställda som verkligen är i behov av en förmånsbil i sitt arbete. Förslaget att förmånsbilar skall beskattas utefter faktiska kostnader istället för schablon förkastas också med hänvisning till att de kostnader företaget har vid t ex inköp inte motsvaras av de kostnader en privatperson har. Värdet av förmånen skulle underskattas. Vid inköp av bil, reparationer, inköp av bensin har ju företaget en betydligt bättre förhandlingssits.<sup>86</sup>

Vi ser alltså att intresseorganisationerna har arbetat med att ta fram egna förslag på policies. Dessa är detaljerade och ägnade både åt att uppfylla tekniska krav som användbarhet, objektivitet samt mätbarhet och politiska krav. Miljöblockets policy, till exempel, förändrades efter misslyckandet i förra beslutet för att möta kritiken om

---

<sup>82</sup> Brunsson (1995).

<sup>83</sup> Brunsson (1996).

<sup>84</sup> Se t ex SvD (1996-02-24).

<sup>85</sup> Scoop (1997), sid 19 samt DN (1996-07-30).

<sup>86</sup> Finansdepartementet, DS (1996:34), sid. 66f

administrativa svårigheter och risk för fusk. I arbetet med att ta fram lösningar har man använt sig av både interna resurser och extern expertis.

När väl en fråga förts upp på dagordningen, dvs diskuteras inom politik och massmedia, blir nästa kriterium relevant. Har alla lika stora möjligheter att uttrycka vilket beslut de anser önskvärt i frågan och ges dessa önskemål lika vikt (Dahls kriterium III)? Vi har sett hur striden i förmånsbilsbeskattningen stått kring ett antal konkurrerande problemformuleringar med tillhörande lösningar. Har dess getts samma vikt?

Det är tydligt att aktörerna ägnar mycket möda åt att finna expertis som kan stå bakom de föreslagna lösningarna. Aktörerna söker att få sina argument objektivt bekräftade för att därigenom öka slagkraften. Förslag är, som vi t ex såg på Naturskyddsföreningens förslag, ofta mycket detaljerade och anpassade till de krav som ställs på tjänstemännen vid utformningen. Man förändrar lösningar som visat sig inte vara gångbara tidigare.

Allt detta tyder på att framgång beror på hur väl aktörerna lyckas bygga ett förslag som tar hänsyn till de olika aspekter som de politiska läget ställer upp. Dessutom bör objektiv expertis vara garant för förslaget. Givet detta viktas alltså förslagen. Viktningen är dock inte heller här (precis som vid problemformuleringen) direkt beroende av resurser. Givetvis kräver formulering av policies tid och det är just policies som aktörerna bör formulera för att nå framgång. Det är dock som vi sett möjligt för en organisation som naturskyddsföreningen att genom användandet av expertis med samma synsätt få gehör för sina åsikter.

## Öppningar

”Fortfarande kvarstår i viss utsträckning de tidigare påtalade problemen. Dessa frågor bör skyndsamt beredas vidare. Beredningen bör ske så att ett eventuellt förslag skall kunna träda i kraft den 1 januari 1995.”<sup>87</sup>

Stycket ovan återfinns i propositionen inför 1993 års beslut. Det gav uttryck för ett missnöje som fanns både inom Finansdepartementet och Riksdagen<sup>88</sup> med det beslut som tagits. Det fanns alltså en öppning mot ett framtida nytt beslut.

Det vi ser hända i början av 1994 är att Miljö- och kollektivtrafikrörelsen läser av denna möjlighet och skönjer en koppling mellan sfäerna. Miljöproblemet kunde appliceras på förmånsbilsbeskattningen. Dessutom hade man en lösning på problemet som skulle kunna vara acceptabel för en socialdemokratisk regering som stödde sig på Centern. En lösning som denna gång inte skulle få fällas av problem med administrativt krångel och risker för fusk. Till miljöproblematiken skall, som vi såg, läggas den allmänna känsla som var utbredd i samhället, ett missnöje med gratisåkare och yuppies i en tid av nedskärningar. Det gällde nu att återigen föra upp förmånsbilsfrågan på dagordningen för att få ett beslut i frågan medan läget fortfarande var gynnsamt.

---

<sup>87</sup> Prop. (1993/94:90).

<sup>88</sup> Ibid samt Skatteutskottets svar på en socialdemokratisk motion (1993/94:Sk10).

Genom att producera rapporter och diskussionsmaterial som gjordes tillgängligt för politiker, journalister och andra aktörer som kunde tänkas skapa ett intresse i frågan började man arbeta på att återigen skapa liv i debatten. Materialet hämtade man från egna analyser och från expertis, i detta fall främst i form av Nils Brunsson. Genom att frågan berörde ett antal problem i samhället som var aktuella och genom att ett antal möjliga lösningar presenterades lyckades man också med sin målsättning. Det främsta tecknet på detta var den debatt som slutligen skulle komma att hållas i riksdagen med åtföljande tillsättning av en utredning. Utredningens förslag som i stora delar överensstämmer med miljökoalitionens är också ett tecken på en koppling mellan sfärerna.

Bilindustrin letade till en början inte efter en *öppning i strömmarna*, man var ju nöjda med det beslut som tagits och ville ju inte väcka nytt liv i frågan. Vartefter tiden gick och miljö/kollektivtrafikrörelsens framgång blev uppenbar ökade behovet hos bilindustrin av någon form av motaktion. Denna motaktion kom i form av en koalition med fackföreningsrörelsen. Bilindustrin hade nu lyckats knyta förmånsbilsfrågan med ett annat, minst lika överskuggande problem. Lösningen på detta problem var enkelt, försämra inte situationen för svenska bilindustri. Den politiska gångbarheten i förslaget var stor, en socialdemokratisk regering skulle ha stora problem att genomföra ett beslut som riskerade att kraftigt försämra situationen för den egna rörelsen.

Den kampanj som bedrivits av bilindustrin och fackföreningarna<sup>89</sup> verkar alltså ge resultat. Detta är också tydligt i den modifierade version av förslaget som skall sändas till Lagrådet. Miljö/kollektivtrafik blocket begår under sommaren, enligt vad man själva menar, sitt största misstag.<sup>90</sup> Man antar att det förslag som presenterades i departementspromemorian kommer att gå till Lagrådet i stort sett i oförändrat skick. Så blev dock inte fallet. I förslaget som sänds till lagrådet finns inte spärregeln kvar. Effekten av detta är i praktiken att om företaget betalar bensinen så kan den anställda betala en schablonskatt. Resultatet blir en fast beskattning av samma typ som det nuvarande systemet. Detta får miljörelsen att återigen agera. Denna gång i huvudsak som informationsbärare. Nyckelpersoner i Centern informeras om det nya förslaget och reagerar omedelbart. Centern kräver att spärregeln skall återinföras i modifierad form. Det tekniska innehållet i kravet är utarbetat av Brunsson.<sup>91</sup>

Det beslut som till sist tas i tjänstefrågan är en kompromiss mellan de tre huvudblock som agerat i frågan. Beskattningen blir i praktiken rörlig, vilket var en viktig seger för Miljö/kollektivtrafikrörelsen. Förmånsbilarna subventioneras i praktiken med en miljard och den så kallade spärregeln mjukades upp, vilket var krav från Bilindustrin/Facket. De anställda får själva stå för redovisningen av antal körda mil i tjänsten. Detta underlättar behandling på företag och myndigheter, ett krav från RSV.<sup>92</sup>

Slutresultatet blev alltså genom kompromiss och kohandel ett som kunde tillfredsställa alla parter. Kampen kring hur förmånsbilar bör beskattas stod i kring två viktiga frågor. Man kämpade dels om nivån på skatten och dels om principen för

---

<sup>89</sup> Resumé (1996-09-12).

<sup>90</sup> Intervju med Per Änquist, Svenska Naturskyddsföreningen (1997-11-26).

<sup>91</sup> Scoop (nr 2 1997), sid39f.

<sup>92</sup> Prop. (1996/97:19).

beskattningen. Vanligtvis är det betydligt svårare att ändra en skatteprincip än att ändra en nivå. Principen i detta fall är den fasta beskattning som gällt fram till och med 1993 års beslut. Den fasta beskattningen innebar att de anställda betalar en fast skatt oavsett körning. Mot den fasta principen står den rörliga där den anställda beskattas efter faktisk körning (eller som i detta fall att den anställda själv betalar för privat körning).

Det är tydligt att beslutet inte blev en hel seger för någon av parterna. Bilindustrin fick ge upp tanken på en fast beskattning som uppmuntrade till privat körning och gynnade försäljningen av förmånsbilar. Miljö/kollektivtrafik-koalitionen fick se hur beskattningen i praktiken sänktes med en miljard till förmån för köpare och säljare av förmånsbilar. I gengäld vann också båda en seger. Bilindustrin fick en stor subventionering, liksom ett slopande av accisen och miljö/kollektivtrafikkörelsen fick en rörlig beskattning av förmånsbilar. En fick ge upp skatteprincipen och den andra fick betala för ändringen av den. Riksskatteverket fick en lagstiftning där den anställda själv betalar bensinen och därmed en inte alltför komplicerad lagstiftning.

*Öppningarna i sfärerna* har nu troligtvis åter slutits. Det är säkerligen svårt, för att inte säga omöjligt, att inom den närmaste tidsperioden återigen väcka nytt liv i frågan. Troligtvis krävs det ett regeringsskifte. Centern och socialdemokraterna har investerat sin trovärdighet i frågan. Att omvärdera det beslut som togs innebär ett underkännande av det förra beslutet. Massmedia har lämnat förmånsbilsbeskattningen för denna gång. Ett område är oftast inte intressant mer än under korta perioder. Det skulle troligen krävas mycket för att förmånsbilsbeskattningen inom den närmaste perioden återigen dyker upp i massmedia. De lösningar som presenterats av experter, finansdepartement och de olika intressegrupperna har stötts och blötts. För att återigen skapa ett intresse är det troligt att intressegrupperna måste hitta nya lösningar som överträffar de gamla. En möjlighet är ju att förmånsbilsfrågan kopplas till ett nytt problem.

Vi ser alltså att de olika blocken på ett aktivt sätt arbetat inom flera sfärer för att nå sina mål. Man har dessutom inte bara väntat på ett tillfälle utan man har försökt att skapa en öppning för sina idéer. I detta fall var alla de tre koalitionerna vi identifierat framgångsrika i sin påverkan. Alla lyckades hitta en koppling mellan sfärerna och därigenom nå upp på beslutsfattarnas bord med sina åsikter. Resultatet i form av en kompromiss är ett tydligt tecken på detta.

## **Slutsatser**

Syftet med detta arbete har varit att beskriva den nya form av intresserepresentation som växer fram i Sverige idag. Jag frågade mig vad den nya process som föregår beslut har för kännetecken.

För att svara på frågeställningen har jag genomfört en fallstudie i form av den intresserepresentation som föregått beslut i förmånsbilsbeskattningen årsskiftet 1996/97. Den formella beredningen och beslutet i frågan förklarade för oss vad



resultatet av processen blev men inte varför. För att försöka svara på detta "varför" använde jag mig av en processmodell för intresserepresentation hämtad från USA.

Genom att applicera denna modell på fallet kunde jag uppnå två syften: dels att konstatera varför utfallet i den formella processen såg ut som det gjorde och huruvida modellen gav ett tydligt och tillräckligt svar på mina frågor.

Låt oss nu gå igenom frågorna en efter en för att på detta sätt få en bild av den nya form av intresserepresentation som växer fram idag och därigenom uppfylla uppsatsens syfte.

### ***Vad låg bakom beredning och beslut i fallet?***

Vi har i detta arbete följt ett antal intressenter i deras försök att påverka ett politiskt utfall. Ett stort antal aktörer har deltagit i processen som föregick beslut i förmånsbilsbeskattningen. De kan delas upp i fyra huvudkategorier:

Offentliga organisationer	Massmedia	Intresseorganisationer	Experter
Regeringen	Dagstidningar	Företag	Akademiker
Andra politiska partier	Fackpress	Miljöorganisationer	Privatanställda
Departement	(radio)	Arbetsgivarorganisationer	Konsulter
Statliga myndigheter	(tv)	Fackföreningar	Offentliganställda

Tabell 8: Aktörer som deltagit i processen inför beslut i förmånsbilsbeskattningen.

För att en intresseorganisation skall nå framgång i sin påverkan har vi sett att det krävs att ett flertal kriterier är uppfyllda.

I grunden ligger den politiska situationen och massmedias fokus på frågor. Detta har visat sig vara utgångspunkten för intresseorganisationerna. I fallet med förmånsbilsbeskattningen såg vi hur Socialdemokratins beroende av Centerpartiet gav en öppning i politik- och massmediesfären för miljö- och kollektivtrafikskoalitionen. Bilindustrin kan tyckas ha en bättre utgångspunkt under en borgerlig regering. Socialdemokratins ideologi och beroende av rörelsen visade sig dock erbjuda en öppning via arbetslöshetsproblematiken. RSV och andra myndigheter kunde koppla sitt resonemang till den uppgörelse som gjordes i form av skattereformen 1990. Göran Persson uttalade ju starkt i den interpellationsdebatt som inledde den formella processen att lagstiftningen skulle vara enkel och rättvis.

Intresseorganisationen måste ha ett problem vilket man försöker för upp på beslutsagendan. Ett problem som har möjlighet att uppmärksammas av politiker och massmedia. Dessa problemformuleringar har i vårt fall konkurrerat med varandra om vilket problem som skulle rankas högst. Vi såg speciellt tydligt för bilindustrin hur kopplingen till en problemformulering som visade sig gångbar i den politiska- och massmediala sfären visade sig ge resultat.

Slutligen måste också intresseorganisationen ha en lösning som är kopplad till problemet och har en möjlighet att accepteras politiskt. Vikten av detta illustrerades mycket tydligt i miljörörelsens fall. Miljörörelsen drev 1993 fram en lösning om rörlig beskattning. Denna fälldes dock på grund av administrativa svårigheter i

tillämpningen. Då man återkom 1994 med en förenklad lösning som byggde på att den anställde själv skulle betala bensinen gav detta resultat.

Koalition	Den administrativa koalitionen	Miljökoalitionen		Arbetsgivar/arbetstagar koalitionen	
Aktör	RSV, mfl myndigheter	SJ	NSF	Volvo/Saab	Metall
Önskat utfall	Enkel tillämpning	Fler tågresenärer	Bättre miljö	Lägre skatt	Fler jobb
Problem	Administrativt krångel och risk för fusk	Miljöfrågan		Arbetslösheten	
Lösning	Enklare lagstiftning föreslagen av egna experter	Förslag till ny beskattning utarbetat av Brunsson och distribuerat av JKL.		Oförändrad beskattning alternativt lägre skatt. Utarbetat av egna experter och Ynnor.	
Politiskt läge	-	Centern samarbetspartner och socialdemokratis egna miljöambitioner.		Socialdemokratis åtaganden i arbetslöshetsfrågan.	
Resultat	Acceptabel komplexitet	Den anställde betalar själv bensinen – incitament till minskad körning privat.		Slopade accis och subventionering i sysselsättningspropositionen.	

Tabell 9: Sammanfattning av de olika intresseorganisationerna i processen.

Aktörerna är alltså beroende av att uppfylla de ovanstående kriterierna för att nå resultat. När intresseorganisationerna i vårt fall har lyckats med detta har man också öppnat ett fönster mot ett önskat utfall. Här ligger alltså svaret på de delfrågor jag tidigare ställde upp kring den formella processen:

- *Varför startade den formella processen åter den 12 december 1995 och varför såg finansdepartementets ursprungliga förslag presenterat den 13 maj 1996 ut som det gjorde?* Den formella processen startades åter tack vare miljökoalitionens arbete med att få igång en ny debatt. Ett arbete som genom sina kopplingar mellan sfärerna gav resultat. Därför är det inte heller förvånande att det förslag som Finansdepartementet sedan presenterar som vi såg gick i linje med Naturskyddsföreningens och Brunssons.
- *Varför ändrades förslaget efter remissrundan till att få en helt annan innebörd och vad hade regeringens sysselsättningsproposition att göra med tjänstebilsfrågan?* Bilindustrins koppling av sfärerna genom sitt samarbete med Metall gav också resultat i form av eftergifterna i sysselsättningspaketet under sommaren liksom de förändringar i beslutet som skedde efter remissrundan.
- *Varför såg det slutliga beslutet ut som det gjorde?* Det slutgiltiga beslutet präglas av en kompromiss mellan de olika koalitionernas framgångsrika synsätt.
- 

### ***Vad kännetecknar den nya intresserepresentationen?***

Med hjälp av Kingdons modell börjar alltså en bild växa fram av intresserepresentationens karaktär idag. Vi såg att de olika intresseorganisationerna styrs av de dynamiken i processen, men också hur de olika aktörerna har möjlighet att påverka sin situation. Man får leta upp ett problem som uppfyller kriterierna och knyta sin ståndpunkt till detta problem. Man får anpassa sin lösning så att den blir

politiskt acceptabel och är knuten till problemet. Slutligen har också intresseorganisationerna möjlighet att påverka den politiska sfären. Fem viktiga slutsatser kan dras om intresseorganisationernas framgångsrika tillvägagångssätt för att nå en öppning.

*Expertis:* Lösningen på problemet kan framstå som än mer attraktiv om experter, gärna fristående står bakom. Intresseorganisationernas utnyttjande av Brunsson, Ynnor och Konsumentverket visar hur organisationerna använder denna metod för att skapa och föra fram sina lösningar. Vi såg också att detta gav resultat.

Lösningarna är ofta hämtade utanför den egna organisationen. SJ och NSF stödde sig på Nils Brunssons beräkningar och förslag. Bilindustrin stödde sig delvis på Ynnors expertis och konsumentverkets beräkningar. Till de externa experterna kommer interna experters kompetens. Vid formuleringen av problem och lösningar verkar dock externa, oberoende experter ha en högre status. Ängquists rapport 1994 innehöll i stort sett samma förslag som Brunssons rapporter 1995. Trots detta var det Brunssons rapporter som startade debatten. Konsumentverket har självklart ett större förtroende hos Finansdepartementet än bilindustrin som är part i målet. Ynnor citeras flest av alla experter i debatten som ett resultat av sin expertis men också sitt oberoende. Vi ser alltså att intresseorganisationerna kan styra vilken uppmärksamhet problemet får. Problem kan komma upp på dagordningen utifrån sina egna karaktäristika. Ofta måste dock aktörerna på ett framgångsrikt sätt belysa dem för att de ska få uppmärksamhet. Expertis är avgörande. Vi såg hur Nils Brunssons problemformulering gav underlag till en ny debatt. Vi såg också hur fackföreningarnas engagemang skapade en förståelse för kopplingen till arbetslöshetsfrågan.

*Professionalism:* Ett problem som till en början framstår som mindre viktigt inom den politiska och massmediala sfären kan ges extra skjuts. I detta fall är också experterna viktiga på samma sätt som i lösningen på problemen. Dessutom är en annan typ av experter viktiga. Egna avdelningar eller inhyrda konsulter med expertis inom opinionsbildning och presentation av material ökar sannolikheten att problemet uppmärksammas. Vi har sett hur politiker, förvaltning och massmedia på grund av tidsbrist tvingas fokusera starkt på vissa frågor. Genom att erbjuda material som är väl anpassat mottagarens situation ökar sannolikheten att få uppmärksamhet. Den process som framträder är som vi sett mycket komplex. Man måste arbeta på flera områden samtidigt för att nå resultat. Detta gör också att intresseorganisationer med hjälp av experter på processen har större möjligheter att nå resultat.

En intresseorganisations framgång verkar i stor utsträckning bero på den förmåga att analysera och hantera alla de tre sfärerna på ett tillfredsställande sätt. Det krävs kompetens för att lösa problemen. Denna kompetens söks både utanför och innanför organisationen. Ett bra exempel på detta är SJ:s inhyrning av JKL som är professionella lobbyister och kommunikationskonsulter. Miljökoalitionen hade också initialt stor framgång. Det ursprungliga förslag som Finansdepartementet presenterade var i linje med det resultat miljörörelsen önskade. Man hade lyckats hitta en problemformulering som var relevant i den politiska och massmediala sfären. Till detta problem hade man kopplat en ny lösning som var genomförbar. Denna lösning presenterades av en oberoende expert. Sammantaget hade man uppfyllt kriterierna i alla tre sfärer och därmed fått en öppning. Det intressanta är att denna positiva

utveckling i praktiken startade i och med JKL:s arbete i frågan. Professionalismen kan ses som en förutsättning för de två följande punkterna. En medvetenhet om dynamiken i processen är nödvändig för framgång.

*Koalition:* Fram växer alltså en bild av ett mycket komplicerat samspel mellan ett stort antal aktörer inom ett antal sfärer. Ibland styrs aktörerna av situationen, ibland behärskar aktörerna själva situationen. En aktör har greppet ett tag för att sedan förlora det. Olika aktörer kommer och går i debatten. För att möta denna verklighet går intresseorganisationerna ihop i koalitioner. Dessa koalitioner är ofta nödvändiga för att kunna uppfylla de kriterier som krävs för att nå framgång i sin påverkan. Alla aktörer har av någon anledning sett sig nödgade att skapa koalitioner för att nå resultat. Koalitionsbyggandet innebär att det kan vara svårt att hitta intuitivt stabila strukturer för intesserepresentation. En fackförening slår sig samman med en arbetsgivare, ett statligt verk med en miljöorganisation.

*Bristande resurser:* En hypotes som ofta framställs är att riksdags- och tjänstemännens brist på resurser minskar möjligheterna att dels skaffa fram egen, obunden, information och dels kunna bedöma extern information och dess källor. I fallet med förmånsbilsbeskattningen har ett mindre antal personer arbetat med att ta fram ett förslag till ny beskattning. I praktiken är det en person, Monica Dahlbom på Finansdepartementet, som skrivit lagtexten. I ett antal reportage beskriver också riksdagsmän hur de tacksamt tar emot material från intresseorganisationer, material som de själva inte skulle haft möjlighet att få fram. Ökade krav ställs på riksdags- och tjänstemän när det gäller snabbhet. Ofta kommer kraven från massmedia. Ett ökande antal organisationer kräver också att just deras förslag uppmärksammas och bemöts. Ett bra exempel på detta är intresseorganisationernas förslag presenteras i det förslag Finansdepartementet tagit fram i förmånsbilsfrågan. Detta har varit mycket ovanligt tidigare.

Det är alltså tydligt i förmånsbilsfrågan att riksdag- och tjänstemän tvingas ta del av en ökande mängd information, att man har kort tid på sig att ta beslut och att man är beroende av externt material.

Vi har också sett att *flera öppningar kan skapas samtidigt*. Detta innebär i praktiken att flera olika paket med problem och lösningar kan matcha den politiska och massmediala situationen. I grunden oförenliga krav kommer därmed att ställas på beslutsfattarna. För att lösa situationen vid flera parallella öppningar kan myndigheterna antingen backa från beslut och bordlägga frågan eller sätta igång en kohandel där alla parter tillfredsställs på de viktigaste punkterna. Kohandeln var en möjlig lösning vid 1996 års beslut tack vare de olika problemens karaktär. Lösningar på problemen kan alltså hittas som inte står i opposition till varandra.

## Slutdiskussion - demokratiska konsekvenser

Som jag beskrev i början av detta arbete är oron för demokratin en av de främsta drivkrafterna bakom diskussionen kring den nya intresserepresentation som växer fram. För att kunna föra en normativ diskussion är det först nödvändigt att förstå hur själva processen går till, vad som kännetecknar den. Det har också varit syftet bakom denna uppsats. Utan att koppla till demokratidiskussionen riskerar dock arbetet att missa sitt mål. Därför hade jag med en diskussion kring demokratiteori och dess koppling till den praktiska processteori jag använt mig av. Jag har också i texten kommenterat hur agerandet i de olika sfärerna stått upp till Dahls demokrati kriterier. Därför skulle jag nu också vilja avsluta med en diskussion kring demokratiska konsekvenser och intressanta spår för framtida arbeten.

Min utgångspunkt i demokratiteorin togs hos Dahl. Enligt Dahl måste folket ha den exklusiva rätten att bestämma hur dagordningen för de frågor som förs upp till beslut skall se ut. Alla medborgare bör också ha lika stora möjligheter att uttrycka vilka frågor som skall tas upp till beslut och vilket beslut medborgaren önskar i frågan. Denna möjlighet får inte bara vara symbolisk utan måste verkligen ha en substans. Slutligen bör varje medborgare bör ha adekvat och lika möjlighet att gå igenom valmöjligheterna och välja det alternativ som medborgaren föredrar. Sett ur demokratisk synpunkt verkar det troligt att den nya processen kommer att innebära förändringar vad gäller uppfyllandet av kriterierna. Låt oss se vad dessa skulle kunna innebära.

Fram träder en förändring mot ökad öppenhet kring processen som föregår ett beslut. Det blir allt svårare och svårare för aktörer att upprätthålla en diskret kontakt med departement och politiker. Att skapa politik i tysthet var en strategi som inte höll i fallet med förmånsbilsbeskattningen. Ur detta perspektiv är det en ljus bild för demokratin som framträder. Trots bilindustrins resursstyrka kan alltså aktörer med betydligt mindre resurser till hands (en miljöorganisation, en professor i ekonomi och ett statligt verk) få gehör för sina åsikter.

Den nya öppenhet som framträder har dock också sina risker. Vägen till politikernas och tjänstemännens dagordning går i allt större utsträckning via massmedia. Problembeskrivningar måste ha en massmedial bäring om de skall ha möjlighet att få synlighet. Detta är troligen den främsta orsaken till den konsultbransch som växt fram kring kommunikation och lobbying. För att nå in på redaktionerna krävs en medvetenhet om journalistiska krav på nyhetsvärde och snabba analyser. Organisationer som vill påverka gör alltså säkrast i att hyra in denna kompetens eller anställa den själva. Detta kräver självklart resurser.

Som vi sett räcker det inte heller med att i massmedia få ut sin problembeskrivning. För att få igenom sitt alternativ måste man också koppla sin lösning till problemet och övertyga politiker och tjänstemän om lösningens gångbarhet. Dagens situation kräver alltså av en aktör som vill påverka att denna arbetar på alla områden för att nå resultat, detta är givetvis kostsamt.

Den process i form av kopplingar mellan problem och lösningar som kan tillfredsställa politiska kriterier är inte i sig odemokratisk. Vi har sett att det är främst när intresseorganisationen saknar någon av ingredienserna för att lyckas som deras

handlande ger avsteg från den demokratiska idealprocessen. Det är då inte förvånande först och främst en fråga om att använda sina resurser för att påverka resultatet. Vi har dock också sett hur resurssvaga aktörer i vissa fall kan skapa koalitioner med mer resursstarka för att därigenom nå ett önskvärt resultat. Ju mindre ett problem av naturen skapar uppmärksamhet, ju mer måste den som vill föra upp problemet på dagordningen äga resurser och status för att övertyga om problemets relevans. Vi har konstaterat att det lösningar som inte i sig har den tyngd som krävs för att komma upp i den massmediala och politiska sfären och därmed sättas på dagordningen kan förflyttas dit med resurser. Genom att, som i SJ:s fall, hyra in en konsultfirma som JKL verkar miljö- och kollektivtrafikrörelsen ha nått bättre resultat. Likaså har Volvo genom att betala för frågor i opinionsundersökningar skaffat sig stöd för sina problem och lösningar. Poängen är att alla inte har samma möjligheter att på detta sätt upphöja sina problem och lösningar på dagordningen. Resurser blir alltså ett kriterium för att kunna nå resultat genom problem och lösningar som inte från början uppmärksammas och tagits upp på dagordningen.

Massmedias rapportering har också visat sig ge medborgarna begränsade möjligheter att få information. Läsaren har ofta små möjligheter att avgöra vem som är avsändare till informationen. Detta är ju avgörande för att kunna värdera innehållet. Slutsatsen måste bli att detta är mycket svårt. Ett stort antal artiklar i frågan grundar sig på de resonemang som experter som Ynnor och Brunsson för fram utan att tydligt ange källans tillhörighet. Ofta beskrivs källan bara som "expert i frågan". Massmedia har också i stor utsträckning i förmånsbilsfrågan valt sida. Den information som presenteras är ofta ensidig. Detta är speciellt tydligt när det gäller ekonomisk fackpress. Detta gör att läsaren istället för att kunna dra sina egna slutsatser får dessa dragna åt sig av media. Politiker upplever samma problem när det gäller att identifiera avsändare som läsare.

Ett antal förslag för att bemöta de risker som den nya processen kan innebära har presenterats under de senaste åren. Många är lösningar hämtade från USA. Jag skall presentera och diskutera ett antal av dessa med utgångspunkt från fallet med förmånsbilsbeskattningen. För att råda bot på de problem som den nya situationen skapat förordar jag främst mer resurser till politiker samt skapandet av oberoende organisationer som har möjlighet att på ett kritiskt och uthålligt sätt kontrollera makthavare och intresseorganisationer.

Vårt fall underbygger argumentet att ökade resurser skulle skapa större möjlighet att nå fram till ett beslut som baserats på objektiv information och dessutom tagit hänsyn till olika aktörers preferenser. En annan möjlighet skulle kunna vara att kräva mer av det material som man får från de olika aktörerna. Dessa krav skulle kunna innebära ökad källhänvisning och hänvisning till fakta. Givetvis skulle också krav kunna ställas på att få veta vem som distribuerat informationen.

Registrering av lobbyister har framförts som ett sätt att öka demokratin i dagens beslutsprocess. Argumentet är att detta skulle tvinga lobbyister att spela med öppna kort. Genom en registrering tvingas lobbyisterna uppge sitt verkliga syfte med kontakten, just att försöka få beslutsfattare och tjänstemän att adoptera en viss ståndpunkt. Dessutom skulle lobbyisten tvingas uppge vem som är uppdragsgivaren. Just fallet med förmånsbilsbeskattningen har tagits som ett argument för behovet av

registrering. Konsultfirman JKL beskrivs ha utfört en aktiv lobbying i riksdagens korridorer, utan att ha uppgett varken syfte eller uppdragsgivare.

Registrering har ett antal nackdelar. Risken är stor att man får gränsdragningsproblem vid registrering. Måste även pensionärsföreningen i Mora registrera sig för att få prata med ministern? Om kravet finns att registrera sig riskerar man att hamna i en situation där människor och organisationer kommer att tveka om att meddela makthavarna sin åsikt. Det finns alltså risk att registreringen gynnar redan etablerade aktörer.

Det som framkommit i detta arbete tyder på att de flesta aktörer presenterar sin identitet. Eftersom en lyckosam strategi inkluderar aktörens engagemang både hos beslutsfattare, tjänstemän och massmedia vore det dessutom oklokt att undanhålla syfte och identitet. Sammankopplingen mellan problem och lösning är så viktig att en aktör som inte lyckas framhäva denna koppling troligtvis inte kommer att nå någon större framgång.

För att nå framgång i sin intressepåverkan såg vi att det var nödvändigt att ha en idé om en möjlig lösning att koppla till det problem som uppmärksammas. Både problem och lösning kan få en större trovärdighet om de presenteras av en oberoende expert eller i massmedia. Därför är det en vanlig strategi att försöka hitta vägar att få fram dessa experter i rampljuset, alternativt få journalisterna att skriva dessa reportage. Att därigenom kalla journalisten eller experten för lobbyist, dvs representant för intresseorganisationen är troligen att gå för långt. Med stor sannolikhet har varken Nils Brunsson eller de journalister som skrivit i förmånsbilsfrågan ansett sig arbeta på en viss aktörs uppdrag eller fått ersättning därför. Höga krav på trovärdighet och integritet verkar vara ett krav som måste ställas på journalister och experter som yttrar sig i frågor. Detta uppnås troligtvis inte genom krav på registrering av lobbyister.

I USA har ett antal organisationer som har tagit som sin uppgift att skydda allmännyttan vuxit fram. Ett exempel är Common Cause<sup>93</sup> nedan.



Figur 3: Menyn på hemsidan för Common Cause, en amerikansk organisation vars syfte är att skydda allmänintresset.

Common Cause har sin uppgift i att bevaka makthavare och särintressen. Bland annat studerar man vilka politiker som får kampanjbidrag av vilka intresseorganisationer. Organisationen verksamhet finansieras helt av medlemsavgifter vilket gör

<sup>93</sup> <http://www.Commoncause.org> (1997-12-16).

organisationen oberoende. Denna typ av organisationer har en större uthållighet än tidningar och har dessutom inga bindningar som kan skapa intressekonflikter. Framväxten av en eller flera organisationer av denna typ i Sverige skulle kunna borge för att de kontakter som tas mellan makthavare och intresseorganisationer granskas kritiskt.

De senaste åren har man inom politik och massmedia diskuterat personval. Riksdagen har tagit beslut om att personval skall införas. Detta var ett sätt att försöka öka medborgarnas intresse för politiken och stärka de nuvarande politikernas legitimitet i medborgarnas ögon. På senare tid har det visat sig att flera av partierna oroar sig för konsekvenserna av personval. Partiet riskerar att förlora sitt berättigande och politiken riskerar att slås sönder av ett stort antal personer som driver egna ståndpunkter.

Risken för särintressens påverkan ökar ju mindre ideologisk/parti-vägledning som finns i olika frågor. Därför torde möjligheterna till påverkan vara större idag på grund av att alltför många frågor inte kan lösas genom vägledning i partiets ideologiska grund. Som exempel på detta kan man ta miljöfrågan. Vid införande av personval kommer parti och ideologi minska ytterligare i betydelse, vilket kan leda till ökat spelrum för intresseorganisationer.

Idag sköts finansiering av politikers verksamhet till stor del via partiorganisationer. Partierna i sin tur finansieras via medlemmar och stödjande strukturer i form av näringslivet för de borgerliga och rörelsen för socialdemokraterna. Som vi sett i fallet med förmånsbilsbeskattningen har relevansen i den traditionell uppdelningen minskat och nya koalitioner sätts samman och bryts beroende på fråga. Det är troligt att finansieringen i framtiden kommer att följa ett mer osäkert mönster. Vid införande av personval kommer politiker bli i behov av personliga medel för att finansiera sin kampanj. Detta, tillsammans med den minskade relevansen i dagens finansiering kommer troligtvis att skapa en situation i framtiden där intresseorganisationer i större utsträckning har möjlighet att med finansiella medel kunna påverka de frågor som tas upp av enskilda politiker.

Dagordningen bestäms i det fall vi studerat på i högsta grad central nivå. Förslag har framförts att decentralisera beslutsfattande. Debatten kring decentralisering av beslutsfattandet är inte ny. Fördelar i form av lokal demokrati har ställts mot nackdelar i form av bristande koordination och småpåvar. Debatten har också relevans när det gäller intresseorganisationers möjligheter att påverka beslut. Genom att decentralisera beslut är det många som anser att man kan försvåra för intresseorganisationer att nå substantiella fördelar genom att påverka ett fåtal personer. Vi har sett i fallet med förmånsbilsbeskattningen att det ingalunda räcker med att nå fram till ett fåtal personer i maktens kärna, processen är mer komplex än så. Trots detta finns det troligen relevans i teorin om att ökad decentralisering minskar stora ekonomiska intressens möjligheter till påtryckning. Förmånsbeskattningen är en skattefråga med konsekvenser för miljö och arbetsliv. Det är inte troligt att beslut i denna typ av fråga kommer att decentraliseras. Kanske ligger här en paradox, frågor av stor betydelse finansiellt för staten är sannolikt de som prioriteras högst och därigenom vore de sista att decentraliseras. Samtidigt är det troligt att denna typ av frågor (i stil med förmånsbilsbeskattningen) är sådana frågor som kommer att röna störst uppmärksamhet hos särintressen.



Tidsbegränsning av förtroendeuppdrag har förts fram som ett sätt att minska risken för otillbörlig påverkan från särintressen. Genom att en person endast sitter en kortare period skulle skadan minimeras om personen i fråga gick ett särintresses ärenden. Detta synsätt är en form av kapitulation till tanken på ett samhälle där politiker rekryteras av intresseorganisationer. Tidsbegränsningen blir då ett sätt att minska skadan. I USA har man länge diskuterat utbytet av personer mellan intresseorganisationer och förvaltning samt politiska positioner. De kontakter som skapats vid statlig tjänstgöring utnyttjas då i det nya arbetet som lobbyist. Denna typ av övergång har dock blivit mindre vanlig i USA. Att förkorta tjänstgöringsperioderna riskerar då att skapa en situation där tjänstemän och förtroendevalda saknar en långsiktig trygghet. Medvetenheten om periodens längd skapar då incitament att planera och agera för sin framtida nytta i större utsträckning än om tjänsten hade längre varaktighet.

Bland de förslag jag tagit upp ställer jag mig endast bakom två, nämligen ökade resurser till politiker och tjänstemän samt startande av oberoende organisationer som via kritisk granskning bevakar makthavare och intresseorganisationer.

Det är tydligt i förmånsbilsfrågan att riksdag- och tjänstemän tvingas ta del av en ökande mängd information, att man har kort tid på sig att ta beslut och att man är beroende av externt material. Detta underbygger argumentet att ökade resurser skulle skapa större möjlighet att nå fram till ett beslut som baserats på objektiv information och dessutom tagit hänsyn till olika aktörers preferenser. En annan möjlighet skulle kunna vara att kräva mer av det material som man får från de olika aktörerna. Dessa krav skulle kunna innebära ökad källhänvisning och hänvisning till fakta. Givetvis skulle också krav kunna ställas på att få veta vem som distribuerat informationen.

Fristående organisationer som Common Cause har sin uppgift i att bevaka makthavare och särintressen. Bland annat studerar man vilka politiker som får kampanjbidrag av vilka intresseorganisationer. Organisationen verksamhet finansieras helt av medlemsavgifter vilket gör organisationen oberoende. Denna typ av organisationer har en större uthållighet än tidningar och har dessutom inga bindningar som kan skapa intressekonflikter. Framväxten av en eller flera organisationer av denna typ i Sverige skulle kunna borga för att de kontakter som tas mellan makthavare och intresseorganisationer granskas kritiskt.

Det finns som synes en mängd områden inom intresserepresentation kvar att utforska. Närmast till hands ligger att fortsätta det arbete som påbörjats vid Uppsala Universitet i utforskandet av avkorporatiseringen och vad som kommer därefter. Fler undersökningar skulle också behöva göras liknande den jag har utfört för att kunna dra några säkra slutsatser kring en generell teori. Vi bör också fråga oss vilken typ av demokrati vi i framtiden skall ha i Sverige. Den demokratiteori jag tagit upp här är endast en av många. För forskningen i Sverige idag räcker det inte med att beskriva hur situationen ser ut. Det vore också önskvärt med en diskussion kring normerna för intresserepresentation som är mer nyanserad än dagens.

## **Efterord**

Slutligen vill jag tacka ett antal personer för deras hjälp och stöd.

PerOla Öberg, Statsvetenskapliga Institutionen i Uppsala, för handledning och uppmuntran.

Torsten Svensson, Statsvetenskapliga Institutionen Uppsala, för tips och råd.

Ingrid Carlberg, DN, för inspirationen till denna uppsats och hjälp med material.

Manfred Peters, JKL, för principiella diskussioner och teoretisk ansats.

De personer som tagit sig tid att med gott humör svara på alla mina frågor.

Stockholm 1998-05-19

Henrik Lundin

## Referenser

### **Litteratur**

- Carlberg, Ingrid (1989), *Svenska företag som politiska påtryckare*, Uppsala Universitet: Statsvetenskapliga institutionen
- Carlberg, Ingrid & Stenberg, Ewa (1997), *Artiklar publicerade i DN, SCOOP - Tidskrift för grävande Journalistik* nr 2
- Cohen. March, Olsen (1972), *A garbage can model of organizational choice*, Administrative Science Quarterly 17
- Dahl, Robert A. (1989), *Democracy and its critics*, Yale University Press
- Dubs, Alf (1988), *Lobbying – an insiders guide to the parliamentary process*, London: Pluto Press
- Finansdepartementet (1996:34), *Beskattning av bilförmån - En ny modell*, Fritzes
- Heinz, Laumann, Nelson och Salisbury (1993), *The hollow core - Private interests in public policy making*, Harvard University press
- Held, David (1987), *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press
- Hermansson, Jörgen (1993), *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*, Stockholm: Norstedts Juridik
- Hermansson, Svensson och Öberg (1995), *Politiska Institutioner och Strategiskt Agerande (PISA) – Projektansökan*, Uppsala Universitet: Statsvetenskapliga Institutionen
- Höög, Magnus (1996), *Vägen till Bryssel – handledning i EU-lobbying*, Stockholm: Norstedts Juridik
- Jacobsson, Bengt (1994), *Kraftsamlingen – Politik och företagande i parallella processer*, Lund:Studentlitteratur
- Kingdon, John W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins Publishers
- Lewin, Leif (1992), *Samhället och de organiserade intressena*, Stockholm:Norstedts
- Petersson, Olof (1989), *Maktens Nätverk*, Carlsson Bokförlag
- Petersson (1992), *Nordisk Politik*, Publica
- Petersson, Olof (1991), *Makt: En sammanfattning av maktutredningen*, Publica.

Petracca, Mark P. (1992), *The politics of interest – Interests groups transformed*, Westview press

Proposition 1996/97:19, *Beskattning av bilförmån, m.m.*, Fritzes

Proposition 1993/94:90, *Översyn av förmånsbilsbeskattningen*, Rixlex

Rothenberg, Lawrence S. (1992), *Linking citizens to government – Interest group politics at Common Cause*, Cambridge University Press

Rothstein, Bo (1992), *Den korporativa staten*, Stockholm:Norstedts

Sartori (1987), *The theory of democracy revisited*, Chatham House Publicers, Inc

Skatteutskottet (1993/94:Sk10), *Skatteutskottets svar på en socialdemokratisk motion*, Rixlex

Förmånsbilsförlaget Ynnor (1997), *Företagens förändrade bilpolicy – Rapport 97:1*, Ynnor

Vaverka, Joakim (1995), *Särintressenas inflytande över den lagstiftande processen*, PISA-projektet, Uppsala Universitet

Ängquist, Per (1994), *Varför skall förmånsbil vara billigare än egen bil? – Förslag till rättvis beskattning av bilförmåner*, Naturskyddsföreningen, Stockholm

Öberg, Per Ola (1994), *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*, Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis

Öberg, PerOla (1997), *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt*, PISA-projektet, Uppsala Universitet

### **Artiklar**

Arthursson, Michael, *Debattinlägg i Brännpunkt*, Svenska Dagbladet (1996-02-24)

Axelsson, Svante, *Naturskyddsföreningen kräver nya regler för förmånsbil*, TT Nyhetsbanken (1994-02-15)

Brunsson, Nils (1995), *Förmånsbil – hur riksdagens mål kan uppnås*

Brunsson, Nils (1996), *Förmånsbilar – vid vägs ände?*

Christensson, Anders, *Inbjuder till fusk*, Dagens Industri (1996-07-26)

Brink, Bosse, *RSV kritiserar ny skatt på förmånsbilar; Systemet blir svårt att kontrollera och möjligheter att fuska finns*, Svenska Dagbladet (1996-07-24)

Haag, Martin, *Förmånsbilar: Lobbyisternas triumf*, Veckans Affärer (1996-09-09)

Hermansson, Svensson och Öberg, *Vad blev av den svenska korporatismen?*, Politica (nr. 4 1997)

Jöhnckevd, Johan, *Debattinlägg i Brännpunkt*, Svenska Dagbladet (1995-12-14)

Lindén, Patrik, *Lindh hoppas på dyrare förmånsbil*, Finanstidningen (1995-08-31)

Lindwall, Bengt, *Debattinlägg i Brännpunkt*, Svenska Dagbladet (1995-12-08)

Ljunggren, Petter, *Förmånsvärde kan sänkas*, Dagens Nyheter (1996-07-30)

Ludvigsson, Olle, Ordförande Metalls verkstadsklubb Volvo, Göteborg och Paul Åkerlund, Ordförande Metalls verkstadsklubb Saab, Trollhättan, *Politikerna hotar bilindustrin*, Göteborgs-Posten, (1996-04-07)

Metallarbetarna på Volvo i Köping genom Christian Thostemar, *Anpassa bilbeskattningen till europeisk nivå*, Dagens Industri, (1996-05-06)

Odén, Nils, *Regeringen justerar förslaget om förmånsbilsbeskattningen*, TT Nyhetsbanken (1996-09-12)

Roos, Roos, *EFTER VALET: Ensam är inte stark Svårt för Ingvar Carlsson lotsa igenom nödvändiga besparingar*, Veckans affärer (940920)

Rosengren, Per, *Debattinlägg i Brännpunkt*, Svenska Dagbladet, (1995-11-24)

Sundling, Janne, *Därför backar regeringen*, Resumé (1996-09-12)

Sundling, Janne, *Bilbranschens lobbyister lägger in högsta växeln*, Resumé (1996-05-23)

Sunesson, Björn, *Høj skatt på förmån att ha bil*, Svenska Dagbladet (1994-02-16)

Svårding, Ann, *Det räcker inte*, Dagens Industri (1996-06-12)

Swärdh, Lasse, *Avskaffad accis möts med jubel*, Svenska Dagbladet (1996-06-12)

Swärdh, Lasse, *LO på samma sida som Volvo*, Svenska Dagbladet (1996-08-07)

### **Intervjuer**

Jönsson, Stefan, Politiskt Sakkunnig, Finansdepartementet (1997-11-21, 1998-01-15 då per telefon)

Swärdh, Lasse, reporter Svenska Dagbladet (1998-01-15 per telefon)

Ängquist, Per, Political Coordinator, Svenska Naturskyddsföreningen (1997-11-06 och 1997-11-26)

Ödahl, Anders, medarbetare på Ynnor, förmånsbilsförlaget (1998-01-16 per telefon)

### **Internetkällor**

AffärsData, se <http://www.ad.se>

Amazon, se <http://www.amazon.com>

Commoncause, se <http://www.commoncause.org>

JKLs hemsida, se <http://www.jkl.se>

Odell, Mats (Kds), *Interpellation 1995/96:30 om beskattning av bilförmån*, Rixlex, se <http://rixlex.riksdagen.se>

Protokoll 96/97:94 23 April *Föredragning av Konstitutionsutskottets betänkande 1996/97:KU24*, Rixlex, se <http://rixlex.riksdagen.se>

### **Rundringning till Statsvetenskapliga Institutioner i Sverige**

Paula Uddman, Lunds Universitet

Cynthia Kates, Umeå Universitet

Bengt-Ove Brorström, Göteborgs Universitet

Marita Soyanen, Stockholms Universitet

Mikael Karlsson, Södertörns Högskola

Kommentar: Rundringarna skedde under september månad 1997, till personer på institutionerna insatta i pågående forskning. I vissa fall ledde samtalen till ytterligare kontakter med enskilda forskare. Resultatet blev dock entydigt. Ingen pågående forskning om lobbying i Sverige förutom den forskning som pågår vid Statsvetenskapliga Institutionen, Uppsala Universitet.

## Bilagor

### Ordlista

I debatten figurerar flera begrepp. Jag använder mig också av dessa begrepp i min beskrivning och analys. Därför kan det vara bra för en läsare som inte tidigare stött på begreppen att bekanta sig med dem innan fortsatt läsning.

*Bilaccisen* - Den försäljningsskatt på bilar som existerade fram till sommaren 1996. Skatten baserades på bilens vikt och var på 6:40 per kilo plus moms. Detta innebar en skatt på 10 000 kr för en normalstor bil.

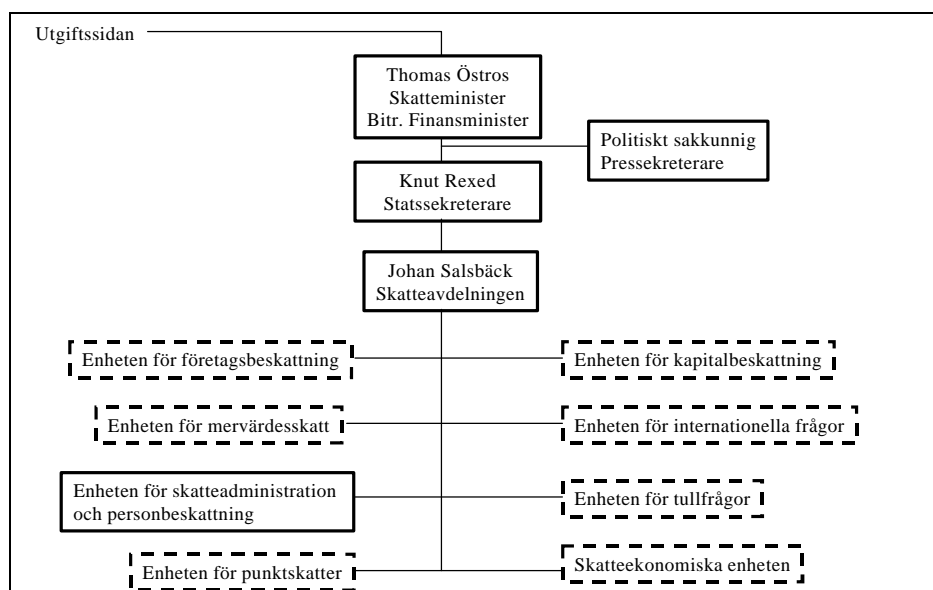
*Tjänstebil* - Bil som företaget ställer till den anställdes förfogande. Används av Finansdepartementet som en beteckning på bil som inte i någon större utsträckning används för privat körning. Används av näringslivet som beteckning på alla typer av arrangemang där företaget ställer bil till den anställdes förfogande.

*Förmånsbil* - Bil som innebär en förmån för den anställda. Används av Finansdepartementet som en definition på alla typer av arrangemang där bilar ställs till den anställdes förfogande av företag. För näringslivet betyder ofta beteckningen en bil som ställs till den anställdes förfogande främst för körning i privat syfte.

*Förmånsbilsinnehavaren* – Det finns ett antal benämningar på den person som innehar förmånsbilen. Jag har valt att kort och gott kalla denna person ”den anställda”. Andra benämningar är förmånsbilsinnehavaren och förmånstagaren.

*Beskattning av förmånsbilsinnehavare* – (Ibland kommer jag att hänvisa till förmånsbilsbeskattning med den kortare frasen ”beskattning”.) Likformighetsprincipen som infördes vid 1990 års skattereform innebär att oberoende om ersättning för arbete utbetalas genom lön eller naturaersättning, t ex privat körning av förmånsbil som betalas av företaget.

## Organisationsskiss - Finansdepartementet



Figur 4: Intäktssidan på Finansdepartementet.<sup>94</sup>

<sup>94</sup> Jönsson (1997-11-21).



## ***Debatten om lobbying i Sveriges Riksdag***

### **Sammanfattning**

Under perioden 82-97 har fyra motioner lagts fram med krav på utredning av lobbying och åtgärder av varierande styrka. Skalan går från totalförbud till registrering av lobbyister. För förbudslinjen står representanter för Miljöpartiet och Vänsterpartiet under det att Moderaternas Bertil Persson talar för registrering. De senaste årens debatt utmynnar i en Förvaltningspolitisk utrednings famn, där lobbying endast berörs i allmänna ordalag. Vikten av öppenhet, insyn och offentlig debatt understryks.

### **1. KU 1982/83:9:**

**Motion 1981/82:K1160, Jörn Svensson (vpk)**, hemställer att riksdagen hos regeringen skall begära en utredning och förbud mot lobbying. Lobbying verkar till förmån för privata maktintressen samt hotar öppenhet och diskussion. Åktsbildning och maktutövning tenderar alltmer att köpas.

**Konstitutionsutskottet:** I ett samhälle som det svenska med en tradition av fri och öppen debatt anser utskottet inte att man skall överdriva riskerna med lobbying. Utskottet hemställer således att riksdagen avslår motionen.

### **2. 1990:44**

**Maktutredningen:** Beskrivning av den nya marknaden för lobbyister och en genomgång av den korporativistiska modellens sönderfall med åtföljande ökning av lobbyingaktiviteter.

### **3. KU 1991/92:**

**Motion 1991/92:K230, Hans Leghammar, m fl (mp)** begär dels en utredning av formerna för lobbyism, dels att regeringsföreträdare skall göra tjänsteanteckningar vid möten med lobbyister eller intressenter. ”Om inte den ökande lobbyismen granskas, kan enligt motionärerna den grundlagsskyddade fria opinionsbildningen och de demokratiska beslutsformerna komma i fara.”

**Konstitutionsutskottet:** Beträffande en utredning till lobbying hänvisas till KU 1982/1283:9 och 1990:44 Maktutredningen (se ovan). Beträffande reglering av anteckningar hänvisar KU till bruna boken, en handbok om Förvaltningslagen som säger det vara lämpligt att anteckna också annat än det myndigheterna är skyldiga till, t ex uppgifter i ärenden som inte avser myndighetsutövning mot någon enskild. Det är också lämpligt att vid uppvaktningar hos statsråd föra anteckningar.

### **4. KU 1995/96:5**

**Motion 1994/95:K506, Elisa Abascal Reyes och Eva Goes (mp)** begär att olika statliga myndigheters samarbete med näringslivsorganisationer och lobbyorganisationer skall utredas, att statliga myndigheters aktiva deltagande, t ex i form av medlemskap, i en lobbyorganisation inte bör tillåtas samt att klara normer bör ges för de statliga myndigheternas befogenheter i lobbyverksamheten och att det bör klargöras att statliga myndigheter inte bör syssla med lobbying. Speciellt med hänvisning till Vägverkets medlemskap i Svenska Vägföreningen.

**Konstitutionsutskottet:** Regeringen har tillsatt en Förvaltningspolitisk kommission som har till uppdrag att analysera och lämna synpunkter på långsiktiga förändringar bland annat när det gäller samverkan mellan förvaltning och näringsliv. Med anledning av detta föreslår utskottet att regeringen meddelas ovanstående synpunkter på det att dessa kan inkorporeras i kommissionens arbete.

## **5. KU 1996/97:24**

**Motion 1996/97:K302**, Bertil Persson (m) anser att det är dags att skapa ett normsystem för spelet mellan beslutsfattare och lobbyister. Enligt Persson finns det all anledning att främja en positiv utveckling av lobbyverksamheten genom att dra nytta av väl fungerande modeller utomlands (exempel USA). Därför bör regler för den svenska lobbyverksamheten utredas.

**Konstitutionsutskottet:** Riksdagen har upplyst regeringen om önskvärdheten att utreda lobbying i samband med den Förvaltningspolitiska kommissionen. Resultaten av denna kommission bör avvaktas.

## **6. 1996/97:57**

**Förvaltningspolitiska kommissionen (sid 63-64):** Staten har ofta inte lyckats avväga skilda intressen på ett sådant sätt att det gagnar allmänintresset. Men utredningen anser det inte vara fruktbart att försöka stärka allmänintresset genom att dra upp snäva gränser för statens samverkan med andra aktörer. Speciellt på grund av EU-inträdet är det viktigt att kunna vaska fram svenska ståndpunkter. Samverkan mellan svenska aktörer sker till största delen informellt i nätverk. När förvaltningen på ett sådant sätt arbetar utanför sina formella strukturer äventyras dock grundläggande förvaltningspolitiska värden såsom demokrati, öppenhet, styrbarhet och offentlighet. Att lösa detta problem är en viktig uppgift för förvaltningspolitiken. Någon enkel organisatorisk modell saknas och kommissionen betonar istället vikten av öppenhet, insyn och offentlig debatt i frågor som behandlas i olika informella samarbetsorgan och nätverk.

## **7. Övrigt material:**

1996/97:85 Protokoll från debatt i Riksdagen 8 april

1996/97:94 Protokoll från debatt i Riksdagen 23 april

De motioner som sammanfattats ovan.

## 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 Trafikuskottet 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.*
-