

Jörgen Hermansson, Torsten Svensson och PerOla Öberg\*

## Vad blev det av den svenska korporativismen?

Den ofte fremførte påstand om den svenske korporatismes død har været forholdsvis svagt empirisk funderet. Artiklen viser på den ene side, at den svenske korporatisme aldrig har været så stærk som hævdet af nogle, og at tegnene på en mere pluralistisk inddragelse af organisationerne i offentlig politik ikke er et nyt fænomen. På den anden side spiller organiserede interesser, især erhvervenes organisationer, stadig en betydelig rolle i svensk politik. Forandringerne i den svenske korporatisme har og vil få stor betydning for udviklingen af svensk demokrati.

### Att förstå det levande statskicket

Det svenska styrelseskicket kunde tidigare lämpligen beskrivas som ett slags legering av parlamentarism och korporativism. Den sittande regeringen var förankrad i riksdagens partigrupper. Organisationerna, särskilt de som hävdade löntagarnas, arbetsgivarnas och böndernas intressen, spelade en avgörande roll för politikens inriktning inom sina respektive områden. Numera anses det däremot vara ett mer eller mindre allmänt accepterat faktum att korporativismen, som en del av den gamla svenska modellen, har gått i graven; den förr så träffande benämningen förmår inte längre fånga de väsentliga dragen i den svenska styrelseformen. Denna nya sanning om svensk politik lanserades först av den svenska maktutredningen (SOU 1990: 44). Tesen har därefter upprepats av bland andra Leif Lewin i *Samhället och de organiserade intressena* (1992) – "det lossnande greppet" är där den metafor som nyttjas – och Jörgen Hermansson i *Politik som intressekamp* (1993) – under rubriken "Från ämbetsmannastat via korporativism till en partistat" (se även Micheletti, 1994; Rothstein, 1992).

Tesen om korporativismens död liknar emellertid fortfarande mest en gissning. Dess empiriska underbyggnad är långt ifrån vetenskapligt tillfredsställande. Maktutredningens påstående åtföljs av

tämligen magra belägg. Lewin har en mer systematisk ansats, men lider av att hans data ursprungligen samlades in utifrån helt andra syften. Hans avgörande bevis blir till sist beslutet att formellt avskaffa intressegruppsrepresentationen i de statliga verkens styrelser. Vilka intressen de kvarvarande ledamöterna reellt sett företräder undersöks däremot inte. Hermanssons undersökning, slutligen, begränsar sig till beslutsfattandets beredningsfas – det empiriska materialet hämtas från kommittéväsendet – och bygger dessutom på ett speciellt urval av politiska områden. De drygt hundra beslutsprocesserna tenderar alla att höra hemma i kategorin politiska stridsfrågor med den risk för snedvridning av resultatet detta kan tänkas medföra.

Det huvudsakliga syftet med föreliggande artikel är mot denna bakgrund att utsätta tesen om korporativismens död för en ordentlig prövning. Ambitionen är att tillhandahålla ett vetenskapligt nöjaktigt svar på frågan om vad det blev av den svenska korporativismen.

### Korporativismens innebörd

Som man frågar får man svar. Denna enkla formulering är väl snarast uttryck för en sorts folklig visdom, men kan icke desto mindre sägas fånga kärnan i det vetenskapliga förhållningssätt som går under benämningen kritisk rationalism

Jörgen Hermansson, Torsten Svensson och PerOla Öberg\*

## Vad blev det av den svenska korporativismen?

Den ofte fremførte påstand om den svenske korporatismes død har været forholdsvis svagt empirisk funderet. Artiklen viser på den ene side, at den svenske korporatisme aldrig har været så stærk som hævdet af nogle, og at tegnene på en mere pluralistisk inddragelse af organisationerne i offentlig politik ikke er et nyt fænomen. På den anden side spiller organiserede interesser, især erhvervenes organisationer, stadig en betydelig rolle i svensk politik. Forandringerne i den svenske korporatisme har og vil få stor betydning for udviklingen af svensk demokrati.

### Att förstå det levande statskicket

Det svenska styrelseskicket kunde tidigare lämpligen beskrivas som ett slags legering av parlamentarism och korporativism. Den sittande regeringen var förankrad i riksdagens partigrupper. Organisationerna, särskilt de som hävdade löntagarnas, arbetsgivarnas och böndernas intressen, spelade en avgörande roll för politikens inriktning inom sina respektive områden. Numera anses det däremot vara ett mer eller mindre allmänt accepterat faktum att korporativismen, som en del av den gamla svenska modellen, har gått i graven; den förr så träffande benämningen förmår inte längre fånga de väsentliga dragen i den svenska styrelseformen. Denna nya sanning om svensk politik lanserades först av den svenska maktutredningen (SOU 1990: 44). Tesen har därefter upprepats av bland andra Leif Lewin i *Samhället och de organiserade intressena* (1992) – "det lossnande greppet" är där den metafor som nyttjas – och Jörgen Hermansson i *Politik som intressekamp* (1993) – under rubriken "Från ämbetsmannastat via korporativism till en partistat" (se även Micheletti, 1994; Rothstein, 1992).

Tesen om korporativismens död liknar emellertid fortfarande mest en gissning. Dess empiriska underbyggnad är långt ifrån vetenskapligt tillfredsställande. Maktutredningens påstående åtföljs av

tämligen magra belägg. Lewin har en mer systematisk ansats, men lider av att hans data ursprungligen samlades in utifrån helt andra syften. Hans avgörande bevis blir till sist beslutet att formellt avskaffa intressegruppsrepresentationen i de statliga verkens styrelser. Vilka intressen de kvarvarande ledamöterna reellt sett företräder undersöks däremot inte. Hermanssons undersökning, slutligen, begränsar sig till beslutsfattandets beredningsfas – det empiriska materialet hämtas från kommittéväsendet – och bygger dessutom på ett speciellt urval av politiska områden. De drygt hundra beslutsprocesserna tenderar alla att höra hemma i kategorin politiska stridsfrågor med den risk för snedvridning av resultatet detta kan tänkas medföra.

Det huvudsakliga syftet med föreliggande artikel är mot denna bakgrund att utsätta tesen om korporativismens död för en ordentlig prövning. Ambitionen är att tillhandahålla ett vetenskapligt nöjaktigt svar på frågan om vad det blev av den svenska korporativismen.

### Korporativismens innebörd

Som man frågar får man svar. Denna enkla formulering är väl snarast uttryck för en sorts folklig visdom, men kan icke desto mindre sägas fånga kärnan i det vetenskapliga förhållningssätt som går under benämningen kritisk rationalism

och förknippas med filosofen Karl Popper. En bedömning av hur korporativismen har utvecklats beror givetvis ytterst av hur samhällsutvecklingen faktiskt har gestaltat sig. Men bedömningen är också beroende av hur vi definierar och hur vi mäter fenomenet korporativism.

När det gäller den svenska korporativismen kan man emellertid undra om det egentligen spelar så stor roll hur vi exakt väljer att precisera begreppen. Den empiriska forskningen om hur korporativismen varierar i olika länder har visat att Sverige ligger i topp och att resultat gäller nästan oavsett hur man har definierat och mätt korporativism. Förslagen på definitioner och mätinstrument är då ändå ganska många och disparata. I något fall handlar det därtill om direkt olämpliga definitioner; man tenderar att blanda samman korporativism med såväl dess förutsättningar som dess effekter.<sup>1</sup> Det faktum att slutsatsen blir ungefär densamma nästan oavsett hur man mäter, säger oss en hel del om hur verkligheten är beskaffad. Flera olika egenskaper hos västvärldens industriländer har samvarierat under efterkrigstiden. Men att låta sådana empiriska samband påverka begreppsbyggnad och utveckling av mätinstrument är inte att rekommendera.

Vår utgångspunkt är att korporativism avser ett särskilt sätt att arrangera det offentliga beslutsfattandet. Det handlar om att *organiserade intressen under institutionaliserade former medverkar i den offentliga beslutsprocessen*. Vi anser att detta någorlunda tar fasta på kärnan i det annars ganska spretiga begrepp som lanserades av Philippe Schmitter (1974; 1977; 1982), den nutida statsvetare som mer än någon annan förknippas med den moderna korporativismforskningen. Vi vill dessutom alldeles bestämt hävda att denna definition väl knyter an till den in-

nebörd som Gunnar Heckscher (1936; även 1944 och 1946) redan i slutet av 1930-talet gav åt begreppet fri korporativism. Det yttersta uttrycket för korporativism i vår bemärkelse är att korporationer själva direkt deltar i det parlamentariska beslutsfattandet, något som lämpligen kan benämnas *besluts-korporativism*. I konsekvens med detta kan vi dessutom urskilja olika former av *berednings-korporativism* respektive *genomförande-korporativism*. Dessa olika typer av korporativism bör rent begreppsligt särskiljas från sådant som intresseorganisationers makt eller förekomsten av politiskt samförstånd. Det är däremot möjligt att empiriskt pröva om det finns ett samband mellan korporativism och makt och mellan korporativism och samförstånd.

Förutom dessa påpekanden kan det finnas anledning att säga något om alternativen till korporativism. Vad är styrelseskicket om det nu inte är korporativt? Med utgångspunkt från ovanstående definition är det meningsfullt att urskilja två alternativa ordningar (jfr Hermansson, 1993: kap 1). Vi kan tänka oss ett system med medverkan från de organiserade intressena utan att detta regleras formellt eller informellt. Med tanke på litteraturen (t.ex. Truman, 1960) på området bör en sådan ordning benämnas *intressegruppspluralism* eller enbart *pluralism*. Den tredje modellen innebär kort och gott att de organiserade intressena hålls borta från det offentliga beslutsfattandet. Styrelseskicket får då den karaktär som föreskrivs i konstitutionen och doktrin-historiskt är *juridisk demokrati* en lämplig benämning (Lowi, 1979).

### Besluts-korporativism

Från en mycket snävt konstitutionell synpunkt upphörde den svenska korporati-

vismen för mer än hundra år sedan. Korporativismen – en rättsligt reglerad och systematiskt tillämpad grupppresentationen i politiskt beslutande organ – gick i graven i och med avskaffandet av ståndsriksdagen 1866. Någon motsvarande ordning har sedan dess formellt sett aldrig tillämpats.

Man kan dock notera att idéer om att konstitutionellt återuppliva beslutskorporativismen länge närdes inom delar av den politiska högern (Söderlind, 1961: 146). Främst kom detta till uttryck vid tiden för det demokratiska genombrottet, då vissa konservativa lanserade tanken att en korporativt sammansatt första kammare skulle kunna tjäna som en kvalitetsgarant och motvikt till den demokratiskt valda andra kammaren. Korporativismen uppfattades således som ett tänkbart alternativ till vänsterkrafternas demokrati. Även om man kunde knyta an till den egna historien, var det uppenbart att inspirationen i första hand hämtades från den samtida diskussionen på kontinenten (Rexius, 1917, 258; jfr Tingsten, 1933: 77f, Elvander, 1957: 29ff). Som ett slags sammanfattande bedömning, bör dock framhållas att det i Sverige aldrig fanns något starkt stöd för dessa idéer, inte ens bland de konservativa.

Vår bedömning av den svenska beslutskorporativismen blir inte så kategoriskt avvisande om vi i stället anlägger ett mer realistiskt perspektiv och frågar oss om det i svensk politik regelmässigt förekommit att representanter för organiserade intressen haft möjlighet att medverka i det parlamentariska beslutsfattandet. Här saknar vi systematiska data,<sup>2</sup> men det är främst två välkända omständigheter som bör framhållas.

Inom vissa partier, främst socialdemokraterna men även Centerpartiet, har det varit kutym att i olika sammanhang

reservera platser för olika delar av rörelsen. Fackföreningsrörelsen har således alltid haft några av sina främsta företrädare placerade i det socialdemokratiska partiets ledande organ, och i praktiken även haft ett antal platser vikta för sig i riksdagen.<sup>3</sup>

Det brukar också ofta framhållas att vissa yrkesgrupper av tradition haft monopol på sin sektor inom riksdagen. Sinnebilden för den svenska korporativismen är den ordning som tidigare rått inom jordbrukspolitikerna. De föreningsaktiva jordbrukarna fanns starkt representerade i riksdagen och dominerade fullständigt i jordbruksutskottet. När jordbrukspolitikerna skulle utredas hämtades en stor andel av kommitténs ledamöter från jordbruksutskottet och lantbrukets intresse-sammanslutningar. Efter det att riksdagen fattat sitt beslut tilldelades jordbrukets egna organisationer en aktiv roll i själva genomförandet och var starkt representerade i jordbruksmyndigheternas styrelse. Möjligen var jordbrukspolitikerna extrem i detta avseende, men det kan inte uteslutas att mönstret går igen även på flera andra områden.<sup>4</sup>

### **Beredningskorporativism**

Det är i första hand två former för beredningskorporativism som forskare brukar uppmärksamma: de organiserade intressenas deltagande i kommitté- respektive remissväsendet. Det är således på dessa områden som vi har möjlighet att utnyttja resultat från tidigare forskning, men det är också här som vi funnit anledning att genomföra vissa egna primärundersökningar.

Om tid, resurser och fantasi funnits i obegränsad omfattning, skulle vår kartläggning av beredningsprocessen även ha innefattat ett par andra sinsemellan

tämligen olikartade företeelser. I så fall borde vi undersöka den eventuella förekomsten av *delningskorporativism*, dvs. att intresseorganisationer medverkar vid delningen av en kommande proposition. Men tyvärr måste vi konstatera att det på också denna punkt saknas systematiska studier, varför vi egentligen inte har möjlighet att uttala oss om omfattningen av denna typ av verksamhet. Den andra typen av företeelse som idealt sett borde ingå i vår studie är det som på femtiotalet gick under benämningen Harpsundsdemokrati, dvs. en ordning med regelbundet förekommande uppgörelser mellan regeringen och arbetsmarknadens parter rörande den ekonomiska politiken. Vi vet att det finns liknande exempel även senare: Haga-uppgörelserna under 1970-talets början (Hadenius, 1981; Hermansson, 1993: 136-141), Rosenbadsöverenskommelsen 1984 följt av nya försök till Haga-överläggningar samt Rehnbergavtalen under 1990-talet (Elvander, 1988; 1992; LO:s verksamhetsberättelser). Problemet är emellertid att vi inte kan bedöma förekomsten och omfattningen av motsvarande överläggningar över tid.

#### *Kommittéväsendet*

Den för Sveriges del särpräglade kombinationen av små departement och fristående ämbetsverk har inneburit att kommittéväsendet fått en mycket central roll i den parlamentariska beslutsprocessen. Denna politiska omständighet avspeglar sig även i forskningen; deltagandet inom den offentliga utredningsverksamheten är förhållandevis väl kartlagt. Förutsättningarna borde således vara gynnsamma för att kunna uttala sig om utredningskorporativismens utveckling. Så enkelt är det dock inte, eftersom den tidigare forskningen som regel utgått

från en helt annan frågeställning. Man har främst intresserat sig för relationen mellan administration och parlament. Företrädare för det korporativa Sverige har då tillsammans med alla andra som varken innehar "allmän tjänst" eller är "riksdagsledamot" ingått i en slaskhög med benämningen *övriga*. Efter en del pusslande med flera olika äldre undersökningar kan vi emellertid göra en grov uppskattning av hur korporativismen gestaltat sig inom kommittéväsendet (Meijer, 1956; 1969; Johansson, 1992).

Att döma av dessa resultat har utredningskorporativismen aldrig varit någon dominerande företeelse inom det svenska kommittéväsendet – den har för övrigt alltid varit underordnad ämbetsmannastaten. Data indikerar att den nådde sin kulmen i början av efterkrigstiden, men också att den nedåtgående trenden bröts i mitten av 1980-talet. Mätt på detta sätt ger således den tidigare forskningen oss ingen anledning att dödförklara korporativismen.

Om vi däremot i stället begränsar oss till de politiskt mer viktiga beslutsprocesserna, tycks det som om förändringarna slår igenom både snabbare och starkare (Hermansson, 1993). Ämbetsmännens fortsatt starka numerära ställning i det parlamentariska beslutsfattandet kan således förklaras av den stora mängden rutinärenden och rent "tekniska" utredningsuppdrag. Organisations-Sverige delar emellertid byråkratins öde. Från 1970-talet och framåt har intresse-representanterna trängts ut av partifolket. Samtidigt bör det också framhållas att korporativismen alltid varit begränsad till vissa sektorer (Hermansson, 1993: 447ff.), särskilt jordbruks-, arbetsmarknads- och socialpolitik. Inte ens då den svenska korporativismen stod på sin höjdpunkt under 1950-talet kom den till

uttryck inom författnings- och utrikespolitiken. Vissa andra politiska sektorer (skolpolitiken) präglades också snarast av den gamla ämbetsmannastatens kvardröjande och inte av framväxten av den nya korporativismen.

Det är mot ovanstående bakgrund som vi har valt att göra en egen kompletterande primärundersökning. Den kan inte alls mäta sig med de tidigare undersökningarna vad gäller omfattning – vi granskar ledamöterna (1901 stycken) i samtliga utredningar (509 stycken) som blivit tillsatta åren 1960, 1970, 1980, 1985, 1990 och 1995 – men tack vare att vi själva har kontroll över begreppsbildning och operationaliseringar kan vi ändå förhoppningsvis förbättra precisionsgraden.<sup>5</sup>

En första sådan klargörande åtgärd är att särskilja enmansutredningarna från de egentliga kommittéerna. Det framgår då till en början att andelen *enmansutredningar* har ökat markant. De svarade för ungefär en tredjedel av de kommittéer som tillsattes 1960. 35 år senare, 1995, var motsvarande andel två tredjedelar.

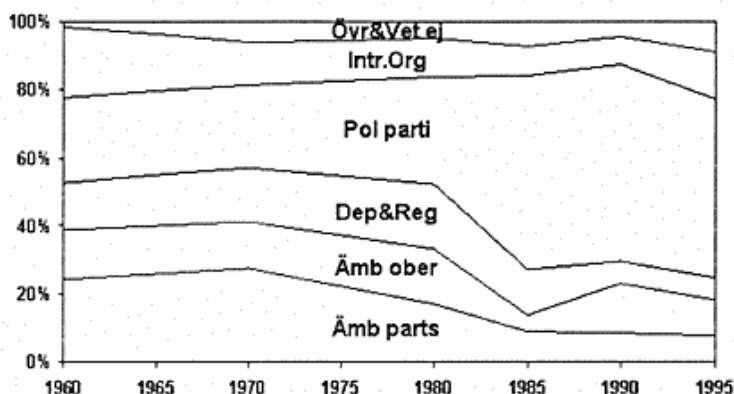
Det visar sig dessutom att den typiska enmansutredningen handhas av en *ämbetsman*. Så har det alltid varit och så är det fortfarande, även om man kan re-

gistrera en tydlig tendens till politisering över tid. Idag hämtas ungefär en fjärdedel av enmansutredarna från något av de politiska partierna, vilket kan jämföras med 1960 då partierna svarade för mindre än en tiondel. Intresseorganisationerna och det privata näringslivet har tillsammans aldrig svarat för mer än ett fåtal procent. I den mån man kan tala om någon utveckling, har den emellertid snarast inneburit en ökad andel för de organiserade intressena.

Beredningskorporativismen har således i första hand kommit till uttryck i flermannautredningar, i regelrätta kommittéer. Utvecklingen över tid framgår av figur 1.

Det mest iögonenfallande är här partiernas framryckning på ämbetsmännens bekostnad. Den relativt sett beskedliga förändringen av enmansutredningarna slår här igenom med full kraft. De politiska partierna har från mitten av åttiotalet kommit att dominera utredningsväsendet.<sup>6</sup> Resultatet var förväntat. Möjligen fanns skäl att tro att partiernas dominans skulle ha blivit än mer förkrossande. Det är nämligen den bild som förmedlas i en tidigare undersökning (Hermansson, 1993). Skillnaden är emellertid den att

Figur 1. Fördelning av kommittéledamöter 1960–1995 (förutom enmansutredningar)



vi här registrerar deltagandet i samtliga kommittéer, medan partierna tar monopol på beredningen av de politiskt mer brännbara och viktigare frågorna.

En andra iakttagelse är att representanterna för intresseorganisationer, näringsliv och fria sammanslutningar – den grupp som närmast skulle bära upp det korporativa Sverige – aldrig varit särskilt stor. Den svarade som mest 1960 för nästan precis en femtedel av samtliga ledamöter och sjönk gradvis fram till 1990 ända ner till under tio procent. Den sista mätpunkten, 1995, indikerar emellertid att utredningskorporativismen fortfarande är vid liv och att tidigare decenniernas nedgång inte rymmer någon automatik för framtiden.

Utöver detta finns anledning att påtala ett par viktiga nyanser. Helt i linje med tidigare forskning kan vi registrera en mycket tydlig sektorsvariation. Korporativismen står hela tiden starkast inom socialpolitiken (detta får här även innefatta arbetsmarknads- och bostadsdepartementet). Jordbruks- och näringspolitik i allmänhet, som ju också brukar förknippas med den korporativa staten, svarar för den allra kraftigaste nedgången. Den mottrend som kan skönjas i slutet av mätperioden har, visar det sig, sitt ursprung i den offentliga verksamheten. Förutom de socialpolitiska delarna av staten, härrör den från utbildnings- och civildepartementet, vilka förr dominerades av ämbetsmännen. De resterande delarna av regeringskansliet – justitie-, utrikes-, försvars- och finansdepartementet, vilka kan sägas svara för statens kärnområden – rymmer aldrig några större inslag av korporativism, varför inte heller deras variation över tid har någon större betydelse.

Det vore slutligen intressant att närmare skärskåda i vad mån korporativismens nedgång (men även dess blyg-

samma uppgång i slutet av mätperioden) drabbar skilda intressen i olika grad. Är det de klassiska folkrörelserna som förlorat mark eller kan vi här spåra en politisk reträtt från näringslivet? Frågor av detta slag vore mycket intressanta att besvara, inte minst för att därigenom ge underlag för slutsatser om den politiska maktens förskjutning. Här tvingas vi emellertid ta hänsyn till materialets beskaffenhet. Våra slutsatser riskerar att bli väldigt skakiga när vi bryter ner vårt urval till de undergrupper som krävs för att besvara frågor av ovannämnda slag. Men i den mån vi kan registrera några tydliga tendenser, framgår att nedgången slagit mot alla typer av "korporationer", även om producentorganisationerna på jordbruks- och bostadsmarknaden kanske drabbats allra mest. Det är i så fall den planhushållande statens forna stödtrupper som mer än andra har förlorat fotfästet (jfr Hermansson, 1993: kap 8).

#### *Remissväsendet*

En remissomgång är som regel en naturlig förlängning av ett utredningsarbete. När en kommitté överlämnat sitt betänkande till regeringen, är det nämligen brukligt att låta ämbetsverk och andra instanser yttra sig över det framlagda förslaget. Att döma av deras egna uppfattningar är det viktigt för organisationerna att få medverka även i denna del av beslutsprocessen.<sup>7</sup> Därav följer emellertid inte att remissdeltagande skulle vara ett effektivt sätt för organisationerna att påverka politiken. Man kan dessutom hävda att remissdeltagande är en problematisk indikator på korporativism. Det rör sig i och för sig om en institutionaliserad form för politiskt deltagande, men det för korporativismen utmärkande saknas, att det finns formella eller informella regler för *vem* som deltar.

Den tidigare forskningen om remissväsendet lyfter fram ett mycket distinkt utvecklingsmönster. Fram till slutet av 1970-talet – därefter finns inga uppgifter – pågår en ständig tillväxt av remissinstanser. Det historiska mönstret är att remisserna först och främst gick ut till berörda myndigheter. Att *dessutom* hämta in synpunkter från allehanda privata sammanslutningar är en företeelse som synes vara förknippad med demokratin och kravet på en folkligt förankrad stat. Den allmänna slutsatsen tycks också vara just den, att allt fler typer av institutioner och organiserade intressen dras in i remissväsendet. Den enda typen av remissinstans som inte ständigt breder ut sig är de statliga myndigheterna, men det råkar vara den kategori som redan tidigare alltid finns med. På den privata sidan är det professionella sammanslutningar som hela tiden dominerar, men arbetsmarknadens organisationer och folkrörelser svarar för den starkaste ökningen (Lewin, 1992: 64f och 103f; Swahn, 1980).

Frågan är hur detta skall tolkas. Lewin drar egentligen ingen slutsats alls, utom att han noterar att intresseorganisationerna inte alls har dragit sig tillbaka eller försvunnit på just denna arena. Möjligen låter han därmed antyda att resultatet talar emot tesen om korporativismens död. Även frånsatt att medverkan i remissväsendet inte är något särskilt bra mått på korporativism, vill vi hävda att just detta resultat snarast indikerar ett slags urholkning av korporativismen. Mönstret är ju att de privata intressesammanslutningarna först gradvis erövrar remissväsendet, vilket kan tolkas som en ökning av korporativismen. De organisationer som uppfattas vara legitima representanter för skilda grupper och intressen ges möjlighet att offentligt företräda sin korporation. Men när den

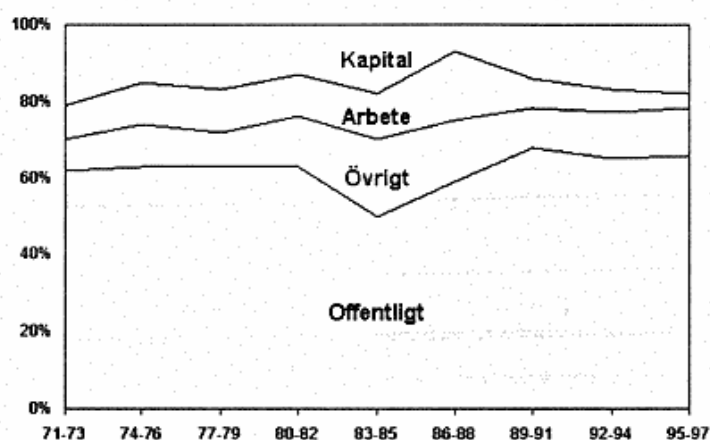
trenden fortsätter i så måtto att alla aktörers medverkan tilltar, betyder det att deltagandet förändrar innebörd. Att beredas tillfälle att svara på en remiss blir då inte längre ett tecken på att man är utvald. Vi skulle då snarast ha att göra med en tilltagande pluralism inom staten.

En svaghet med ovanstående resonemang är att det empiriska underlaget enbart omfattar perioden fram till 1978. Oavsett hur vi väljer att uppfatta utvecklingen från 1922 fram till 1978, innebär det att vi saknar dataunderlag för den period som är särskilt intressant att granska i detalj. För att om möjligt råda bot på detta har vi gjort en egen mindre datainsamling. Vårt material är de förteckningar som upprättas på departementet över vilka instanser som anmodas eller bereds tillfälle att avge synpunkter på en utredning av något slag. Vi har kartlagt samtliga sådana tillgängliga remisslistor hos kommunikationsdepartementet från 1971 och framåt.<sup>8</sup> Resultatet av denna miniundersökning ger tyvärr inga tydliga indikationer om vad som hänt med den svenska staten de senaste decennierna. I den mån kommunikationsdepartementet erbjuder en representativ bild, skulle slutsatsen snarast vara att ingenting har hänt, vilket då inte alls harmonierar med övriga resultat i denna undersökning (se figur 2).

Vad gäller medverkan i remissarbetet har det inom kommunikationssektorn inte skett någon nämnvärd förskjutning mellan offentligt och privat. Den intressanta förändringen finns på den privata sidan och rör balansen mellan arbetsmarknadens parter. Näringslivet (Kapital) hade till en början ett tydligt försteg framför löntagarorganisationerna (Arbete) – drygt 20 procent mot knappt 10 – men ända fram till mitten av 1980-talet stärkte löntagarna sin ställning på näringslivets bekostnad; förhållandet var då



Figur 2. Kommunikationsdepartementets fördelning av remissinstanser 1971–1997



en kort period ungefär det omvända. Därefter vände emellertid trenden och vid mitten 1990-talet har näringslivet mer än väl återhämtat sitt tidigare överläge.

### Genomförandekorporativism

I svensk politik har organiserade intressen givits mycket stora möjligheter att påverka den offentliga förvaltningen (Rothstein, 1992). Det korporativa systemet har därmed kommit särskilt tydligt till uttryck just inom politikens genomförandeled. Representanter för de stora intresseorganisationerna har inkorporerats i genomförandet i så hög grad att de till och med tagit plats som fullvärdiga medlemmar av centrala myndigheters beslutande organ, styrelsen. Intresseorganisationerna har dessutom inbjudits att delta i en mängd delegationer och råd inom förvaltningsapparaten.

I det här avsnittet redovisar vi resultatet av våra egna undersökningar av dessa båda former av genomförandekorporativism. Ytterligare ett område som borde inkluderas för att ge en fullständig bild av den svenska korporativismen, men

som inte kommer att behandlas här, är intresserepresentationen i regionala och lokala myndigheter (se här i stället Öberg, 1997).

Vid sidan av de partssammansatta förvaltningsorganen brukar även den svenska modellen för lönepolitiska uppgörelser pekas ut som en viktig del av det korporativa systemet (t.ex. Lewin, 1992). Som regel är nog detta helt fel tänkt. Den klassiska varianten av löneuppgörelser – starkt centraliserade förhandlingar – sköttes nämligen helt utan statlig inblandning. De var därför snarast exempel på korporativismens motsats. En reservation ska då göras för att dessa "fria" uppgörelser underförstått kan ha varit en del av den offentliga politiken (Öberg, 1994: 59-75). I den mån så var fallet kan man också här tala om ett slags genomförandekorporativism.

Annars illustrerar förhållandet på arbetsmarknaden behovet av att hålla isär det som är förutsättningar för korporativa arrangemang och de korporativa lösningarna som sådana. Möjligen kan man säga att när förutsättningarna var goda för att få till stånd fungerande korporativa

arrangemang – arbetsmarknadens parter var få, starka och centraliserade – fanns inget behov av dem. De centrala två- och sedermera trepartsöverenskommelser (SAF-LO-TCO) som förekom under 1950- och 1960-talet var i huvudsak fria förhandlingsöverenskommelser utan annan statlig inblandning än maningar till återhållsamhet (jfr Kunkel och Pontusson, 1997). När förutsättningarna för att arrangera samtal mellan parterna och staten å andra sidan hade försämrats – ett större antal förhandlingsorganisationer och mer självständiga förbund och lokala organisationer – ökade behovet av en statligt ledd samordning. Under 1970- och 1980-talets ekonomiska kris kom staten i allt högre grad att i utbyte mot offentlig politik (skattepolitik etc) försöka förmå parterna till återhållsamhet i lönebildningsprocessen.

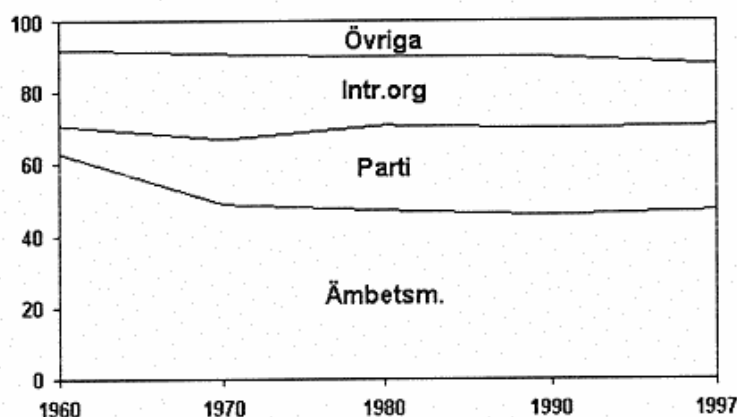
#### *Verkens styrelser*

Den senare tiden har en omfattande förändring av ämbetsverkens styrning ägt rum. I och med riksdagens beslut våren 1992 avskaffades den formella förvaltningskorporativismen. I vissa myndigheter fick intressegruppsrepresentanterna

stanna kvar i särskilda rådgivande organ, även sedan de lämnat styrelserna. Efter detta, som brukar betraktas som det avgörande avkorporativiseringsbeslutet, sitter således alla styrelseledamöter formellt på "personliga" mandat.<sup>9</sup> Det utesluter givetvis inte att de samtidigt är inflytelserika personer i de stora intresseorganisationerna. Den intressanta frågan som här söker sitt svar är därmed hur omvälvande dessa förändringar har varit i *praktiken*. Andelen av olika typer av representanter har undersökts tidigare (Hadenius, 1978; SOU 1983: 39; SOU 1985: 40). Men dessa undersökningar har använt helt olika urval och indelningar vilket gör det omöjligt att analysera förändringar över tid. Vi har därför genomfört en egen undersökning som omfattar tiden 1960-1997.<sup>10</sup>

Antalet centrala ämbetsverk med styrelser ökade kontinuerligt under lång tid (1960 fanns 34 styrelser med 318 ledamöter och trettio år senare 91 styrelser med 825 ledamöter). Men de senaste åren har det skett en minskning (1997 fanns 75 styrelser med 633 ledamöter).<sup>11</sup> Det innebär givetvis att förutsättningarna för korporativt inflytande inom statsförvalt-

Figur 3. Fördelning av ledamöter i statliga verksstyrelser 1960-1997



ningen har minskat under senare år. Förändringen motsvarar den som tidigare beskrivits inom utredningsväsendet där antalet enmansutredningar har blivit vanligare.

I figur 3 ovan ser vi samma mönster som visat sig tidigare i den här artikeln. Den stora förskjutningen som ägt rum de senaste decennierna är att ämbetsmännen tappat mark medan andelen partiföreträdare har ökat. Övriga förändringar är i jämförelse med detta enbart krusningar på ytan. Inom gruppen ämbetsmän har det emellertid pågått en intressant utveckling. I början av perioden kom en majoritet av dessa representanter från det berörda verket. Idag utgör den gruppen enbart en fjärdedel av ämbetsmännen. I stället har de högskoleverksammas andel av ämbetsmannarepresentanterna mer än fördubblats; var femte ämbetsman hämtas numera från högskolan. Om så uppmärksamheten riktas mot korporativismens utveckling kan vi konstatera att andelen representanter för intresseorganisationerna under hela perioden har legat runt 20 procent. Efter det formella avkorporatiseringsbeslutet har det skett en mycket liten nedgång med tre procentenheter. Det mest betydelsefulla tecknet på den pågående avkorporatiseringen registrerades emellertid redan omkring 1980, då partiernas företrädare blev fler än intresseorganisationernas.

Förändringarna vad gäller den traditionellt korporativa representationen är alltså inte särskilt stora. Men det kan ändå finnas anledning att undersöka vilka som eventuellt har vunnit på de små förändringar som ägt rum. Särskilt intressant är att balansen mellan löntagarrepresentanter (arbete) och företrädare för näringslivet (kapital) har förskjutits. De senaste decenniernas reduktion av organisationernas ställning har nämligen slagit

hårdare mot löntagarna än det privata näringslivet. Löntagarnas organisationer har förlorat något mer än det organiserade näringslivet, samtidigt som det icke-organiserade näringslivet inte alls har drabbats av motsvarande åderlåtning. Det handlar inte alls om någon dramatisk maktförskjutning, men tendensen är densamma som tidigare registrerats inom remissväsendet.

Om myndigheternas verksamheter delas upp i sektorer återfinns samma trender, men mer accentuerat inom vissa sektorer än i andra. Ämbetsmännens minskade inflytande har framför allt skett inom *social omsorg* och *infrastruktur*. Partierna har flyttat fram sina positioner ordentligt inom alla sektorer. De största omvälvningarna har emellertid skett inom *arbetsmarknadssektorn*. Där har dessutom förändringarna ägt rum under de senaste åren. Löntagarorganisationerna hade som mest 42 procent av ledamöterna (1980), siffran är nu nere i 20 procent. Även näringslivsorganisationerna har tappat inflytande rejält inom arbetsmarknadssektorn, från 33 procent (1960) till bara fem procent 1997. Tillsammans har samtliga organisationer minskat med 38 procentenheter. Samtidigt har partierna (+28 procent) och icke-organiserade näringslivsrepresentanter (+13) gått framåt. Ämbetsmännen har aldrig varit särskilt starka inom arbetsmarknadssektorn och har heller inte tappat något. Inom denna sektor kan vi med andra ord tala om en reell avkorporatisering.

Vi kan alltså konstatera att det skett en viss, men ingen dramatisk, avkorporatisering (med undantag från arbetsmarknadssektorn) som framför allt innebär att partierna nu har fler representanter än intresseorganisationerna. Förändringen inleddes emellertid före det att SAF:s opinionsoffensiv initierades och

flera år före det formella avkorporationsbeslutet. I relationen arbete och kapital har arbete förlorat i inflytande i och med att avståndet mellan andel näringslivsrepresentanter och representanter för löntagarna har ökat sedan 1990. SAF:s strategi tycks därmed ha varit mycket framgångsrik.

Den kraftfullaste förskjutningen sett över hela tidsperioden är emellertid den från ämbetsmän till partifolk. I jämförelse med den mest markanta maktförskjutningen inom svensk statsförvaltning de senaste åren, den från männen till kvinnorna, ter sig emellertid även det senare som en mindre omvälvande förändring. I vår undersökning utgjorde kvinnorna 4 procent av styrelseledamöterna 1960, en andel som 1997 hade ökat till 43 procent (jfr Bergqvist, 1997).

#### Rådgivande organ

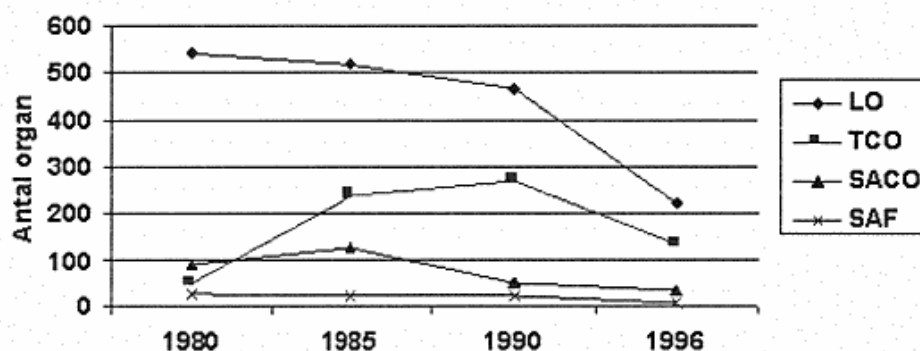
Den verksamhet som bedrivs och de beslut som bereds vid de statliga myndigheterna försiggår i realiteten till stor del i mindre delegationer, arbetsgrupper, råd och permanenta kommittéer. För partsintressena kan det således vara väl så viktigt att befinna sig i några av dessa mindre glamourösa positioner som att sitta i myndighetens ledning. Även om

partsdeltagandet avtar i toppen kan det också fortfarande vara fullt utbyggt längre ner i organisationen. Huvudresultatet i vår egen lilla undersökning bekräftar dock i huvudsak mönstret från våra övriga delundersökningar: Deltagandet har minskat påtagligt under de senaste 15 åren och i synnerhet under 1990-talet. De stora intresseorganisationerna ingår emellertid fortfarande i en mängd olika underlydande organ.

Studien bygger på de uppgifter som de fyra stora organisationerna på arbetsmarknaden själva lämnat i uppdragsregister (LO) och kalendrar (SAF), samt verksamhets- och revisionsberättelser (SACO respektive TCO). Om vi med hjälp av detta material studerar utvecklingen under åren 1980 till och med 1996 är huvudresultatet att det sker en kraftig minskning både av antalet partsrepresentanter och av antalet statliga organ med partsrepresentation.<sup>12</sup> Figur 4 visar förändringen av organ med representation fram nämnda organisationer.

Vi finner en generellt nedåtgående trend där den stora förändringen sätter in någon gång efter 1990. Detta gäller alla organisationer, även TCO vars utveckling annars avviker från de övrigas med en kraftig uppgång under 1980-talet. Den i

Figur 4. Arbetsmarknadsorganisationernas representation i statliga organ 1980–1996



absoluta tal största nedgången görs av LO, från 541 organ till 222, medan SAF börjar på en låg nivå, 63, och hamnar på en än lägre, 11 organ (varav 9 kan ses som arbetsmarknadsorgan).<sup>13</sup>

Även om nedgången berör alla organisationer kan utvecklingen faktiskt tolkas så att den gynnar SAF:s relativa inflytande. Det korporativa systemet har genom åren varit ett viktigt stödjeben för den fackliga rörelsen in i politiken. Landsorganisationen har genom ett omfattande deltagande i statens olika delar haft möjligheten att påverka besluten i önskad riktning. SAF bygger sin maktställning på finansiella resurser snarare än medlemsresurser och har inte alls haft samma omfattande formella representation (jfr Korpi, 1981). Genom minskningen av representation i de centrala myndigheterna blir LO mer likt SAF i sitt förhållande till staten (och det socialdemokratiska partiet) och förlorar således detta försteg.

Vid sidan av huvudresultatet, en generell nedgång i organisationernas deltagande och därmed arbetarrörelsens minskade makt, kan det emellertid vara på sin plats att påpeka att det kvarstår ett icke föraktfullt deltagande. Hur vi än väljer att mäta – antalet representanter i allmänhet eller inom arbetsmarknadspolitiken, antal organisationer i allmänhet eller i sektorsorganen – finns de stora arbetsmarknadsorganisationerna trots allt kvar i flera myndigheter. Och det gäller inte minst inom arbetsmarknadspolitiken. Landsorganisationen hade 1996 fortfarande närmare ett hundratal och SAF knappt ett femtiotal representanter i olika myndigheter med anknytning till olika sektorsorgan. Men trots detta påpekande är det svårt att blunda för att det skett en avsevärd och generell bantning av organisationernas representation.<sup>14</sup>

### Organisationernas förändrade roll

Under ett flertal år har samhällsvetare och debattörer, utan alltför övertygande belägg, nästan mekaniskt upprepat att korporativismen brutit samman och att styrelseskicket därmed också fått en mer pluralistisk prägel. I den här undersökningen har vi med empiriska belägg kunnat bekräfta att ryktet om korporativismens sammanbrott åtminstone delvis är sant. I den mån korporativa arrangemang någonsin varit av betydelse har de under en längre tid fått ge plats för andra konstellationer. Det är dock ingen utveckling som kommit plötsligt och i ett enda slag.

Huvudresultatet är emellertid inte att partsintressenas inflytande avtagit i någon dramatisk mening. Den viktigaste förändringen har i stället varit att politikerna under de senaste årtiondena, i långt större utsträckning än tidigare, kommit att kraftigt dominera både beredning och genomförande av besluten (jfr Hermansson, 1993). Såväl kommittéväsande som ämbetsverkens styrelser befolkas således i allt högre grad av politiker. Och det är i första hand ämbetsmännen som fått lämna plats för partiföreträdare och departementens politiskt tillsatta tjänstemän. Eftersom balansen mellan intresseföreträdare och politiker förändrats till de senares fördel kan vi alltså tala om en avkorporativisering.

Vid sidan av politikerdominansen präglas kommittéväsandet av den ökande användningen av enmansutredningar. Intresseorganisationerna har aldrig spelat någon överväldigande roll inom utredningsväsendet. Partsintressenas betydelse i det gångna beredningsarbetet ska således inte överdrivas och inte heller är det tal om något parternas definitiva återtåg från kommittéerna. Som vi sett marginaliserades parterna till att utgöra cirka en

tiondel av kommittéernas ledamöter för att sedan öka något sin andel under nittiotalets inledning.

Riktas blickarna mot remissväsendet kan vi också där se en märkbar tendens. Allt fler deltar i remissarbetet och det är inte längre ett fåtal privilegierade som erhåller status som remissinstans. Det har blivit en ökad trängsel utanför beslutsfattarnas dörrar och konkurrensen om politikernas uppmärksamhet har ökat.

Inom verkstyrelserna kan vi ana samma utveckling som inom kommittéväsendet. Vi ser en märkbar tillbakagång för intresseorganisationerna, och främst då för löntagarintresset, men alls inte så kraftig som förväntat. Det viktiga är istället ämbetsmännens reträtt och partiväsendets ökade inflytande över förvaltningsledningen.

Slutsatsen är således att arbetsmarknadens organisationer – de som tillsammans med böndernas sammanslutningar främst bar upp den fria korporativismen – har trängts undan eller självmant dragit sig tillbaka från det offentliga beslutsfattandet.

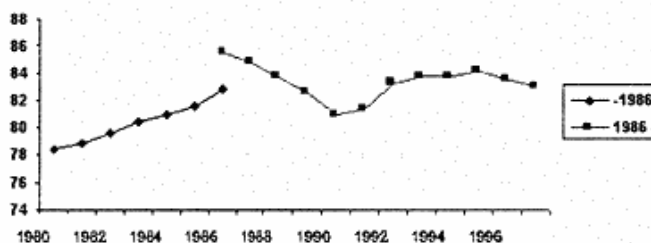
Det vore emellertid oklokt att utifrån dessa resultat även dra slutsatsen att organisationerna förlorat sin roll i svenskt samhällsliv. Även om organisationernas förstelning nu och då varit populära debattämnen har det svenska folkets

deltagande tilltagit över tid och har faktiskt aldrig varit högre (se SOU 1990: 44, 173). Medlemsaktiviteten är liten, men organisationernas politiska betydelse kvarstår även om de nu har en annan relation till den politiska makten.

Att fackföreningsrörelsen marginaliserats från det direkta beslutsfattandet hänger heller inte samman med att dess betydelse för löntagarna minskat. Enligt maktutredningen kulminerade organisationsgradens utveckling 1986, för att därefter successivt avta. Den svenska utvecklingen ansågs vara densamma som i övriga länder i västvärlden (se SOU 1990: 44, 177). I ljuset av en längre tidsserie med beräkningar av organisationsgraden (se följande figur 5) kan maktutredningens slutsatser ifrågasättas.

Den tillbakagång som kunde förmärkas efter 1986 och fram till 1989 fortsatte visserligen ytterligare ett år för att nå en bottennotering 1990 på 80,9 procent. Efter det året har emellertid organisationsgraden ökat för att nu vara i närheten av de tal som utmärkte 1980-talets mitt. Om vi i stället räknar bort 1986 och snarast ser det året som ett extremt undantag tycks således den internationella trenden *inte* slå igenom i Sverige, här råder en relativt konstant organisationsgrad runt 83 procent. Utvecklingstrenderna blir istället allt mer

Figur 5. Facklig organisationsgrad 1980-1997 (procent)<sup>15</sup>



olikartade i stater med olika facklig tradition. Den ökade heterogeniseringen på arbetsmarknaden har inte slagit igenom på det sätt som Maktutredningen förutspådde.<sup>16</sup> Det minskade formella deltagandet i korporativa arrangemang har inte lett till att de fackliga organisationerna har övergivits. De står lika starka som tidigare med avseende på medlemsresurser. De tvingas emellertid använda dem på ett nytt sätt och i konkurrens med allt fler aktörer på den politiska marknaden.

Riktat vi blicken utanför de fackliga organisationerna finns flera motsägelserfulla trender. Även om deltagandet i frivilliga sammanslutningar är större än någonsin har de traditionella folkrörelserna hamnat i en nedåtgående spiral med minskande medlemstal och minskande aktivitet. Det är också dessa organisationer som har ingått i samtalet med politikens företrädare. Däremot är livaktigheten större bland lösligare former av organisationer och i studiecirkelverksamhet av olika slag (jfr Rothstein m.fl., 1995).

### **Avkorporatiseringens politiska innebörd**

En systematisk genomgång av tidigare forskning kompletterad med vissa egna mindre primärundersökningar har visat att ryktet om den svenska korporativismens död inte är helt grundlöst. Visst är det överdrivet och visst finns det anledning att peka på motstridiga tendenser i det empiriska materialet. Men trots sådana reservationer återstår det faktum att något mycket påtagligt har hänt med den svenska staten inom loppet av de två, tre senaste decennierna. Genom lägre grad av indirekt riksdagsrepresentation för de gängse partsintressena ser vi mindre av beslutskorporativism. De senaste tjugo

åren har också inneburit ett avtagande deltagande från intresseorganisationernas sida i kommittéer och i verksstyrelser. Såväl berednings- som förvaltningskorporativism har således avtagit. Även om staten från gång till annan önskar få parterna att ta ansvar för löneramar och inflationsbekämpning finns det fog för att påstå att vi har lämnat det traditionella sammanträdanets styrelseform. Den rimliga tolkningen är således att korporativismen har minskat i betydelse. Hur skall då detta i sin tur tolkas? Utan att här kunna leverera några slutgiltiga svar, vill vi avslutningsvis peka ut vad det är för slags svar vi efterlyser.

Vi vill veta dels vad som kommit i korporativismens ställe, dels vad denna förändring inneburit för den politiska maktens förskjutning.

### *Det nya styrelseskicket*

Vi vill här pröva tre alternativa tolkningar av hur det moderna svenska styrelseskicket bör karaktäriseras och vilken utveckling som är mest trolig: Den juridiska demokratin, intressegruppspluralism och, varför inte, en korporativism av nytt snitt. Den "juridiska demokratin" kan beskrivas genom att i den nuvarande ordningen lyfta fram politikens tendens till att "kontitutionaliseras", att det centrala politiska beslutsfattandet alltmer kommit att efterlikna författningens bokstav. Partsintressena hålls på "replängds avstånd". Även om allt fler röster gör sig hörda i allehanda frågor och genom okonventionella medel hörs det ökande "larmet" en bra bit från det alltmer renodlade politiska beslutsfattandet. Helt i enlighet med en sådan tolkning har också det formella politiska beslutsfattandet blivit alltmer dominerat av partierna och parlamentarikerna. Detta är en av de mest framträdande resultaten i den här under-

sökningen. Vi har i så fall fått en tydligare åtskillnad mellan statsmakten och icke-offentliga intressen i enlighet med den modell som Theodore Lowi (1979) förespråkade. Vi rör oss i så fall från den fria korporativismen mot den renodlade juridiska demokratin.

Men även om intresseorganisationerna utestängs från de formaliserade uppdragen, eller helt enkelt drar sig undan på eget bevåg, saknas alls inte kanaler till makthavarna. I den nya uppgiften ingår att i konkurrens med allt flera olika grupper och enskilda röster fungera som påtryckare, informatör och opinionsbildare. Karakteriseringen av det nya styrelseskicket som *pluralism* tycks oss därför än mer träffande. I vart fall tycks svensk politik träda in i en mindre ordnad och överblickbar politisk ordning, präglad av lobbyverksamhet och mindre synliga nätverk.

Det finns emellertid ytterligare en, delvis kompletterande, tolkning som innebär att vi visserligen fått en ökad (intressegrupps)pluralism på central nivå men att korporativismen fortfar att frodas på andra politiska nivåer. Vi har inte undersökt hur relationen mellan partsintressena och det offentliga ser ut inom regionerna, kommunerna eller den Europeiska unionen. Men vi vet att arbetsmarknadens parter fortfar att representeras i olika arbetsmarknadsorgan på länsnivå. Och den politiska utvecklingen har inneburit ett kraftigt ökande ansvar för de folkvalda kommunala och regionala makthavare och förvaltningen på dessa nivåer. Kommunaliseringen och den i internationaliseringens tidevarv ökade betydelse olika regioner fått, förändrar också den relativa maktfördelningen mellan det lokala och det centrala. Att intresseorganisationerna inte längre finns vid statens "köttgrytor" kan helt enkelt betyda att de är tomma

och bara värda att vända ryggen. Kanske gör de bedömningen att det finns mer att hämta i de kommunala och regionala grytorna.

#### *Maktens förskjutning och förändrade karaktär*

Förändringen av det svenska styrelseskicket, mot ökad pluralism, har alltså medfört två väsentliga maktförskjutningar.

Vi har för det första registrerat en ökning av näringslivets inflytande, på bekostnad av löntagarorganisationernas. Till detta ska fogas att näringslivet ligger långt framme även när det gäller att utnyttja tekniker för att vända opinioner med hjälp av media och att använda sig av professionell lobbying. Svenska Arbetsgivareföreningens tidiga omvandling från förhandlingsorgan till ren lobbyingsorganisation kan ses som ett uttryck för detta.

Vi har för det andra även sett en förskjutning från de organiserade medborgarna till de icke-organiserades fördel. En ökad betoning av lobbying och uppbyggnaden av informella kontaktnät kan dessutom ytterligare förstärka inflytandet för enskilda aktörer med såväl personliga som ekonomiska resurser. Det innebär att individuella maktresurser i ännu högre grad än tidigare kommer att göra sig gällande.

Avkorporativiseringen kan därmed innebära att ett av det svenska samhällets särdrag tonas ner. Till skillnad mot de flesta andra länder har Sverige nämligen utmärkts av att det funnits två eliter, inte en. Det beror på att arbetarrörelsens organisationsnät utgjort en viktig rekryteringsbas för eliten. Politiskt har det inneburit att den svenska makteliten haft jämförelsevis mer radikala och liberala uppfattningar, samt en bredare social



förankring (SOU 1990: 44; 355ff.; Petersson m.fl., 1996: kap. 5). Om nu förändringarna mot ett mer pluralistiskt samhälle för med sig att organisationer i allmänhet och löntagarorganisationer i synnerhet försvagas, får vi alltså en mer traditionell elit även i Sverige. Det kan uppfattas som en försämring för de redan politiskt fattiga i Sverige. Men det kan kanske också förstås det som ett sunt och naturligt sammanbrott för en sedan länge förlegade maktstrukturer.

Även bortsett från hur olika maktrelationer ska hanteras, finns många andra utmaningar för en modern demokrati. I Sverige har statsvetare pekat på att en ökad dialog mellan medborgarna skulle vara lösningen på några av de problem som svensk demokrati är behäftad med (Rothstein m.fl., 1995). Påpekandet ska förstås mot bakgrund av de diskussioner om *deliberativ demokrati* som intagit en allt mer framskjuten plats i modern demokratiteori. Förespråkarna av en sådan demokratimodell framhåller med enfass värdet av att samhällsmedborgarna intar sina ståndpunkter efter *noggranna, gemensamma* överväganden. Det finns avslutningsvis skäl att begrundas på vilket sätt förutsättningarna för dialog påverkas av den samhällsutveckling mot mer pluralism som beskrivits i den här artikeln.

Vi kan alltså konstatera att vi lämnar ett samhälle där organisationerna tilläts spela en viktig roll i den offentliga politiken genom att de inbjöds att utöva inflytande i institutionaliserade kanaler. I sina ljusaste stunder innebar det gamla styrelseskicket att medborgare kunde delta i samtal inom sina organisationer och att olika organisationsföreträdare i sin tur ingick i dialog med varandra (Öberg, 1994).

I det nya, mer pluralistiska samhället finns de stora starka intressegrupperna

kvar, men de utövar sin makt på annat sätt. Det är då givet att dialogen mellan dessa stora intresseorganisationer inte längre kommer att vara densamma när de istället för att träffas i gemensamma sammanträdesrum uppvaktar makthavarna var för sig, ofta långt bortom offentlighetens ljus.

Även diskussioner *inom* organisationerna kommer att påverkas. Tidigare fördes de mot bakgrund av att organisationsledningarna samtidigt ingick i samtal med motparterna, den restriktionen försvinner nu. I ett sådant perspektiv står vi inför ökande svårigheter att få dialogen i samhället att anta en deliberativ form.

Tolkningen av resultaten kan emellertid även göras utifrån ett annat, mer optimistiskt synsätt. Även om ett levande och inflytelserikt organisationsliv kan vara till fördel för dialog i samhället är det också, som bekant, behäftad med flera problem. Alltjämt utgör organisationerna, som Robert Dahl (1982) uttryckt saken, den moderna demokratins dilemma. Det deliberativa inslaget i demokratin måste nämligen grundas på något sånär lika villkor, vilket försvårats i det tidigare styrelseskicket. När nu den svenska staten upphör att ge vissa organiserade intressen en särställning i samtalet, kan det således öppna möjligheter för en sundare demokratisk dialog. Det *förutsätter* i så fall att samtalen flyttar från sammanträdesrummen ut i offentlighetens ljus och inte in tillbaka in i hemlighetsmakeriets mörka vrår.

Den ökande pluralismen utgör på så vis en unik chans att få en berikad demokratisk dialog, samtidigt som det finns en risk att samtalen förtvinar i gruppisolationism och hemlighetsmakeri. Ett av nu-tidens stora utmaningar är därmed att på ett klokt sätt forma spelreglerna för det

demokratiska samtalet. Den centrala frågan nu, liksom i hela den politiska idéhistorien så långt tillbaks vi känner den, är vilken roll olika typer av kollektiv, t.ex. organiserade intressen ska tillåtas spela i samtalet.

## Noter

- \* Artikeln är författad inom ramen för projektet "Politiska institutioner och strategiskt agerande" (PISA), som bedrivs med stöd från Arbetslivsfonden, Kommunikationsforskningsberedningen och Riksbankens jubileumsfond. Ett tack riktas till övriga medarbetare inom projektet.
1. Både Lewin, 1992: 49-57, och Hermansson, 1993: 33-41, presenterar tidigare korporativismforskning med tonvikt på begreppsbildning och operationaliseringsproblem.
  2. Se dock Holmberg och Esaiasson, 1996: kap 13 och 14. En mer fullständig analys kan förväntas i Magnus Hagevis kommande avhandling *Riksdagen, makten och äran*.
  3. En jämförelse över tid visar att fackföreningsrörelsen, vid sidan om ett fortsatt deltagande i partistyrelse och verkställande utskott, kraftigt minskat sin partirepresentation och framför allt försvunnit från olika socialdemokratiska arbetsgrupper för speciella sakpolitikområden (se LO:s uppdragsregister, 1985; 1989; 1996).
  4. Av Hermansson, 1993: 450, framgår att "skolfolk" nästan helt dominerat de skolpolitiska utredningarna under 1900-talet (62 procent av kommittéledamöterna). Detta överträffar till och med böndernas ställning inom jordbrukspolitiken (41 procent) och nykterhetsrörelsens inom alkoholpolitiken (42 procent).
  5. Det empiriska materialet består av regeringens årliga s.k. kommittéberättelser. Klassificeringen av kommittéledamöter utgår från de kategorier som nyttjas i Hermansson, 1993. I de allra flesta fallen är det inte särskilt svårt att avgöra vad en ledamot representerar. Det enda egentliga bekymret har bestått i att "avslöja" de företrädare för frivilliga sammanslutningar (partier och organisationer) som inte avslöjar sig själva genom sin

- yrkesbenämning. Av motsvarande anledning och tack vare *Statskalendern* är det däremot inte alls troligt att restkategorin "Vet ej" skulle innehålla några ytterligare ämbetsmän.
6. Det tydliga brottet i början av 1980-talet kan förmodligen förklaras av den reformering av kommittéväsendet som den då nytillträdande socialdemokratiska regeringen iscensatte 1982. I syfte att effektivisera utredningsväsendet beslutades att kommittéerna som mest skulle arbeta i två år (se härom Söderlind och Petersson, 1988).
  7. Jfr Hoefler, 1996: 76 där remissarbetets popularitet bland de stora organisationerna tas som en intäkt för att korporativismen står stark. Vi hävdar att ökad konkurrens i det här avseendet snarare leder till någon sorts intressegruppspluralism.
  8. Mycket av arbetet har utförts av Per-Åke Berg, Mattias Ekstam och Helena Wockelberg.
  9. I vissa styrelser, t.ex. länsarbetsnämnderna har emellertid viss styrelserepresentation återinförts.
  10. Den här undersökningen bygger på en genomgång av samtliga 2848 styrelseledamöter (se not 11) vid fem mätpunkter från 1960 till 1997. Klassificeringen av ledamöter är naturligtvis ett vanskligt företag. Grundprincipen har varit att undersöka om personen i fråga har ordinarie verksamhet eller andra styrelseuppdrag som kan kopplas till myndighetens verksamhetsområde. Det har i så fall tolkats som grunden till att denne beretts plats i styrelsen. I de flesta fall har detta varit tämligen oproblematiskt. Mycket ofta har problemet emellertid varit att personer kan föras till mer än en grupp. Även det bekymret har vi försökt lösa genom att avgöra i vilken egenskap personen sitter i den aktuella styrelsen (genom t.ex. övriga styrelsens sammansättning). 88 ledamöter (3,1 procent) har (ännu) inte kunnat klassificeras. De källor som använts är *Statskalendern*, diverse biografiska handböcker (*Vem är det?*), organisationers och förvaltningars verksamhetsberättelser samt telefonsamtal och brevfrågningar till berörda ämbetsverks verksamhetsledningar/GD-sekreterare (det senare gäller framför allt genomgången av 1997 års ledamöter). För det praktiska arbetet med att insamla grundmaterialet har forskningsassistenterna Kristina Tidestav (åren 1960-1990) och Staffan Bjerstedt (år 1997) svarat. Se även Bjerstedt, 1997 som är en jämförelse

- med Hadenius 1978.
11. Kriterierna på vad som är ett centralt ämbetsverk är mycket oklara. I den här undersökningen har sex kriterier tillämpats (jfr Hadenius, 1978): Myndigheten skall vara: 1) direkt underställd regeringen, 2) i sin verksamhet omfatta hela Sverige, 3) av permanent karaktär, och ha 4) chef som tituleras *lägst överdirektör* el. motsv. 5) minst 15 anställda; och dessutom har 6) domstolar och militära befälsmyndigheter utestuts. Som ledamöter räknas samtliga med beslutanderätt. Trots dessa kriterier har gränsdragningsproblem uppstått. Generellt har då en generös tolkning tillämpats. Det innebär att något fler myndigheter klassats som centrala ämbetsverk än i andra undersökningar av svensk statsförvaltning (jfr Molin et al., 1969: 89; Söderlind och Petersson, 1988: 53), vilket vi betraktar som en fördel när omfattningen av korporativismen skall mätas. Som källa har Statskalendern använts.
  12. Organisationsrepresentanter omfattar ordinarie, sakkunniga, adjungerade, revisorer, revisorssuppleanter och ersättare. Myndigheterna innefattar alla råd, referensgrupper, arbetsgrupper, delegationer, kommittéer, styrelser och organ som sorterar under departementen och som inte är statliga utredningar eller är knutna till sådana eller kan ses som regionala eller lokala myndigheter. (Till kategorin utredningar har förts utredning, kommitté och beredning som uppfattats ha haft ett specifikt utredningsuppdrag och som inte har haft en permanent arbetsuppgift). Klassificeringen i arbetsmarknadsorgan bygger på att samhällsorganet direkt skall syssla med arbetsmarknadsfrågor som avtal, arbetsrätt, sysselsättning, löner, arbetsmiljö och arbetsmarknadsutbildning. Flertalet, men inte alla, organ under arbetsmarknadsdepartementet hör således hit. Gränsfall som organ med mer generell inriktning mot socialpolitik, ekonomisk politik, näringspolitik, produktkontroll eller miljöfrågor i allmänhet har i likhet med andra generella policyområden kategoriserats som övriga organ.
  13. De olika organisationerna tycks använda något olika sätt att uppfatta vilka som representerar dem vilket försvårar möjligheterna att göra absoluta jämförelser. Såväl LO, TCO som SACO tycks automatiskt uppfatta förbundens deltagande som sitt eget.
  - SAF rapporterna däremot bara sådana som uttryckligen nominerats av SAF eller organisationens förtroenderåd (se SAFs *Kalender 1984/85*: 191). Däremot tycks man över tid och mellan organisationerna uppfatta vilka organ som ska redovisas på ett någorlunda likartat sätt.
  14. Studerar vi i stället antalet representanter blir förändringen ännu tydligare då man kan dra ner på antalet representanter, främst ersättare, utan att helt lämna myndigheten. Exempelvis minskar LO antalet representanter från 911 st 1980 till 316 st 1996.
  15. Källor: Maktutredningens huvudrapport: SOU 1990: 44, 177; LO: Den fackliga organisationsgraden bland kvinnor och män, Löne och arbetslivsenheten maj 1996. LOs hemsida 1997-07-16. De olika värdena före och efter 1986 beror på att arbetskraftsundersökningens beräkningsmetod förändrades detta år.
  16. LO: Den fackliga organisationsgraden bland kvinnor och män, Löne och arbetslivsenheten maj 1996, 20. För en internationell jämförelse som pekar i samma riktning, se Kunkel och Pontusson, 1997; Lange og Scruggs, 1997. Yrkestillhörighet påverkar inte organisationsgraden i någon större utsträckning; kvinnor har en starkare tendens att ansluta sig till någon facklig organisation än män; den kraftigaste uppgången sedan 1990 har skett inom storstadsområdena och bland ungdomar. Se ovannämnda LO-rapport samt LO:s hemsida.

## Referenser

### LO

*Verksamhetsberättelse* 1990 - 1996

*Uppdragsregistret*, 1982, 1985, 1989, 1993/94, 1996 (stencil)

Den fackliga organisationsgraden bland kvinnor och män. Löne- och arbetslivsenheten -maj 1996.

LOs hemsida 1997-07-16: <http://www.lo.se/cgi-bin/iopress-update?showmessage=107>.

### SACO

*Verksamhetsberättelse*: 1985, 1990 - 1996

Till SACO/SR:s verksamhetsberättelse 1980. *Förteckning över representanter i externa*

- med Hadenius 1978.
11. Kriterierna på vad som är ett centralt ämbetsverk är mycket oklara. I den här undersökningen har sex kriterier tillämpats (jfr Hadenius, 1978): Myndigheten skall vara: 1) direkt underställd regeringen, 2) i sin verksamhet omfatta hela Sverige, 3) av permanent karaktär, och ha 4) chef som tituleras *lägst överdirektör* el. motsv. 5) minst 15 anställda; och dessutom har 6) domstolar och militära befälsmyndigheter utestutsits. Som ledamöter räknas samtliga med beslutanderätt. Trots dessa kriterier har gränsdragningsproblem uppstått. Generellt har då en generös tolkning tillämpats. Det innebär att något fler myndigheter klassats som centrala ämbetsverk än i andra undersökningar av svensk statsförvaltning (jfr Molin et al., 1969: 89; Söderlind och Petersson, 1988: 53), vilket vi betraktar som en fördel när omfattningen av korporativismen skall mätas. Som källa har Statskalendern använts.
  12. Organisationsrepresentanter omfattar ordinarie, sakkunniga, adjungerade, revisorer, revisorssuppleanter och ersättare. Myndigheterna innefattar alla råd, referensgrupper, arbetsgrupper, delegationer, kommittéer, styrelser och organ som sorterar under departementen och som inte är statliga utredningar eller är knutna till sådana eller kan ses som regionala eller lokala myndigheter. (Till kategorin utredningar har förts utredning, kommitté och beredning som uppfattats ha haft ett specifikt utredningsuppdrag och som inte har haft en permanent arbetsuppgift). Klassificeringen i arbetsmarknadsorgan bygger på att samhällsorganet direkt skall syssla med arbetsmarknadsfrågor som avtal, arbetsrätt, sysselsättning, löner, arbetsmiljö och arbetsmarknadsutbildning. Flertalet, men inte alla, organ under arbetsmarknadsdepartementet hör således hit. Gränsfall som organ med mer generell inriktning mot socialpolitik, ekonomisk politik, näringspolitik, produktkontroll eller miljöfrågor i allmänhet har i likhet med andra generella policyområden kategoriserats som övriga organ.
  13. De olika organisationerna tycks använda något olika sätt att uppfatta vilka som representerar dem vilket försvårar möjligheterna att göra absoluta jämförelser. Såväl LO, TCO som SACO tycks automatiskt uppfatta förbundens deltagande som sitt eget.
  - SAF rapporterna däremot bara sådana som uttryckligen nominerats av SAF eller organisationens förtroenderåd (se SAFs *Kalender 1984/85*: 191). Däremot tycks man över tid och mellan organisationerna uppfatta vilka organ som ska redovisas på ett någorlunda likartat sätt.
  14. Studerar vi i stället antalet representanter blir förändringen ännu tydligare då man kan dra ner på antalet representanter, främst ersättare, utan att helt lämna myndigheten. Exempelvis minskar LO antalet representanter från 911 st 1980 till 316 st 1996.
  15. Källor: Maktutredningens huvudrapport: SOU 1990: 44, 177; LO: Den fackliga organisationsgraden bland kvinnor och män, Löne och arbetslivsenheten maj 1996. LOs hemsida 1997-07-16. De olika värdena före och efter 1986 beror på att arbetskraftsundersökningens beräkningsmetod förändrades detta år.
  16. LO: Den fackliga organisationsgraden bland kvinnor och män, Löne och arbetslivsenheten maj 1996, 20. För en internationell jämförelse som pekar i samma riktning, se Kunkel och Pontusson, 1997; Lange og Scruggs, 1997. Yrkestillhörighet påverkar inte organisationsgraden i någon större utsträckning; kvinnor har en starkare tendens att ansluta sig till någon facklig organisation än män; den kraftigaste uppgången sedan 1990 har skett inom storstadsområdena och bland ungdomar. Se ovannämnda LO-rapport samt LO:s hemsida.

## Referenser

### LO

*Verksamhetsberättelse* 1990 - 1996

*Uppdragsregistret*, 1982, 1985, 1989, 1993/94, 1996 (stencil)

Den fackliga organisationsgraden bland kvinnor och män. Löne- och arbetslivsenheten -maj 1996.

LOs hemsida 1997-07-16: <http://www.lo.se/cgi-bin/iopress-update?showmessage=107>.

### SACO

*Verksamhetsberättelse*: 1985, 1990 - 1996

Till SACO/SR:s verksamhetsberättelse 1980. *Förteckning över representanter i externa*

och interna organ, och avgivna remissvar.

#### TCO

*Bilaga till verksamhetsberättelsen. TCO:s yttranden mm.* 1980, 1982, 1985, 1990 - 1992

*TCO:s representation i offentliga organ 1996* (Stencil)

#### SAF

*Kalender* 1981, 1984/85, 1988/89, 1996/97

*Statskalendern*

### Litteratur

Bergqvist, Christina (1997). "Korporatismens nedgång - kvinnornas framgång?", i Elisabeth Sundin och Anita Nyberg (red.), *Ledarskap ur ett genusperspektiv*, Kommande rapport till Kvinnomaktutredningen.

Bjerstedt, Staffan (1997). "Särintressen i statliga verksamheter", Stencil, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Dahl, Robert A. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*, New Haven and London: Yale University Press.

Elvander, Nils (1957). "Rudolf Kjellén och nationalsocialismen", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, pp. 15-41.

Elvander, Nils (1988). *Den svenska modellen. Löneförhandlingar och inkomstpolic 1982-1986*, Stockholm: Allmänna förlaget.

Elvander, Nils (1992). *Lokal lönebildning. Lönebildning i Sverige och Storbritannien*, Stockholm: SNS Förlag.

Esaiasson, Peter och Holmberg, Sören (1996). *Representation from Above. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*, Aldershot: Dartmouth.

Hadenius, Axel (1978). "Ämbetsverkens styrelser", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, pp. 19-31.

Hadenius, Axel (1981). *Spelet om skatten. Rationalistisk analys av politiskt beslutsfattande*, Stockholm: Norstedts.

Hermansson, Jörgen (1993). *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*, Stockholm: Norstedts juridik.

Heckscher, Gunnar (1936). "Den fria korporatismen i Sverige", *Nordisk Tidskrift för ve-*

*tenskap, konst och industri*, årg. 12, pp. 89-109.

Heckscher, Gunnar (1944). "Folkrörelser och intresseorganisationer. Några problemställningar", *Statsvetenskapliga studier till Statsvetenskapliga föreningens i Uppsalas tjugofemårsdag 7/11 1944*, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 20 Uppsala: Almqvist & Wiksell.

Heckscher, Gunnar (1946). *Staten och organisationerna*, Stockholm: Kooperativa förbundet.

Hofer, Richard (1996). "Swedish Corporatism in Social Welfare Policy, 1986-1994: An Empirical Examination", *Scandinavian Political Studies*, Vol.19, No.1.

Johansson, Jan (1992). "Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus", *Stockholm Studies in Politics*, 41.

Korpi, Walter (1981). *Den demokratiska klasskampen. Svensk politik i ett jämförande perspektiv*, Stockholm: Tidens förlag.

Kunkel, Christoph och Jonas Pontusson (1997). "Corporatism vs Social Democracy: The Divergent Fortunes of the Austrian and Swedish Labor Movements". APSA-paper, Washington D.C, August 28-31.

Lange, Peter och Lyle Scruggs (1997). "Where Have All the Members Gone? Union Density in the Era of Globalization" Paper prepared for APSA, Washington DC, August 28-31.

Lewin, Leif (1992). *Samhället och de organiserade intressena*, Stockholm: Norstedts.

Lowi, Theodore (1979)(1969). *The End of Liberalism: Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*, New York: Norton.

Meijer, Hans (1956). *Kommittépolitik och kommittéarbete. Det statliga Kommittéväsendets utvecklingslinjer 1905 - 1954 samt nuvarande funktion och arbetsformer*, Lund: CWK Gleerup.

Meijer, Hans (1969). "Bureacracy and Policy Formulation in Sweden", *Scandinavian Political Studies*, vol. 4, pp. 103-116.

Micheletti, Michele (1994). *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*, Stockholm: Fritzes.

Molin, Björn och Lennart Månsson och Lars Strömberg (1968). *Offentlig förvaltning. Stats- och kommunalförvaltningens struktur och funktioner*, Stockholm: Bonniers.

- Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm (1996). *Demokrati som ledarskap. Demokratirådets rapport 1996*, Stockholm: SNS.
- Rexius, Gunnar (1917). "Förstakammarfrågan", *Svensk Tidskrift*, pp. 253-259.
- Rothstein, Bo (1992). *Den korporativa staten*, Stockholm: Norstedts.
- Rothstein, Bo, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michelle Micheletti och Olof Petersson (1995). *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995*, Stockholm: SNS förlag.
- Schmitter, Philippe C. (1974). "Still in the Century of Corporatism", *The Review of Politics*, pp. 85-131.
- Schmitter, Philippe C. (1982). "Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going", pp.259-279 i Lembruch och Schmitter (eds.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London: Sage.
- Schmitter, Philippe C. (1977). "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe", *Comparative Political Studies*, 10, pp. 7-38.
- SOU 1983: 39. *Politisk styrning - administrativ självständighet*, Betänkande från Förvaltningsutredningen.
- SOU 1985: 40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, Betänkande från Verksledningskommittén.
- SOU 1990: 44. *Demokrati och makt i Sverige, Maktutredningens huvudrapport*.
- Swahn, Urban (1980). "Interest Representation in Swedish Law-Making 1922-1978", "Remiss" circulation of Swedish government official reports (SOU), ECPR Workshop on "Interest Groups and Government", Firenze, March 25-30, 11.
- Söderlind, Donald (1961). "Demokrati och parlamentarism i svensk högerpress 1918-1922", pp. 93-271 i Kihlberg och Söderlind, *Två studier i svensk konservatism 1916-1922*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Söderlind, Donald och Olof Petersson (1988). *Svensk förvaltningspolitik*, Andra upplagan, Uppsala: Diskurs
- Tingsten, Herbert (1933). *Demokratins seger och kris. Vår egen tids historia 1*, Stockholm: Bonniers.
- Truman, David (1960)(1951). *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, New York: Alfred A. Knopf.
- Öberg, PerOla (1994). *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Öberg, PerOla (1997). *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt. Korporatism och lobbying i statsförvaltningen. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen*, Politiska Institutioner och Strategiskt Agerande 17, Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.