

# Översikter och meddelanden

## De svenska intresseorganisationerna – i går, i dag och i morgon

Vilken roll kommer de stora intresseorganisationerna att spela i framtidens Sverige? Denna fråga är med all sannolikhet en av de viktigaste samhällsfrågorna inför 1990-talet. Men den är ingalunda ny. Intresseorganisationernas samhällsroll har under hela 1900-talet varit ett stort och väsentligt ämne. Problemställningen rör frågor kring organisationernas interna demokrati, deltagandet i den politiska processen samt samarbetet med de politiska partierna och mellan intresseorganisationer. Diskussionen begränsas dock till arbetsmarknadsorganisationerna och lantbruksorganisationen. Övriga delar av det svenska organisationsväsendet, såsom industriförbunden, bostadsmarknadens organisationer, konsumentkooperationen samt de ideella organisationerna behandlas ej. Fackliga organisationer och lantbruksorganisationen definieras också ofta som folkrörelser. Men alla intresseorganisationer är inte folkrörelser och alla folkrörelser är inte intresseorganisationer. Vissa egenskaper karaktäriserar folkrörelser. De är: demokratisk uppbyggnad, stor medlemsanslutning och ett ideellt inslag i verksamheten. Definitionen på en intresseorganisation betonar å andra sidan det materiella eller ekonomiska inslaget i organisationens målsättning.

Denna framställning är populärvetenskapligt upplagd och syftar i huvudsak till att presentera olika sätt att se på intresseorganisationernas nuvarande ställning och att i renodlad form utveckla några scenarier för hur organisationerna i framtiden kan komma att lösa sina nuvarande problem. Uppsatsen börjar emellertid med en översikt över intresseorganisationerna i gårdagens Sverige.

### Organisationernas historiska roll

Under första världskriget utvecklades organisationerna mycket starkt. Men även före kriget var vissa organisationer inflytelserika och välsedda hos de styrande. Redan då användes flera av de nuvarande formerna för kontakt och samverkan mellan organisationer och of-

fentliga myndigheter. Det gällde dock inte alla organisationer, ty statens inställning till dem präglades länge av en viss misstro, vilken emellertid avtog.<sup>1</sup>

Efter den industriella utvecklingen och demokratis genombrott började ett flertal typer av intresseorganisationer fungera som nödvändiga och vardagliga förmedlare mellan stat och individ. De kom till och med att bli oundgängliga. En statlig kommitté som tillsattes under 1930-talet för att utreda vissa frågor kring statens förhållande till organisationerna hävdade att ett starkt organisationsväsende var den bästa garantin för samhällsfreden. Organisationerna kom att få direkt representation i statliga organ, bl a i förvaltnings- och regleringsorgan samt ämbetsverk, och bemyndigades att handla å statens vägnar. För organisationerna betydde statligt erkännande dels att de inom sina verksamhetsområden fick handla efter mer eller mindre uttalade direktiv från statsmakterna, dels att staten avstod från ingripande eftersom organisationerna på ett tillfredsställande sätt löste svåra problem. Saltsjöbadsavtalet år 1938 är det viktigaste exemplet på det sistnämnda.<sup>2</sup> Staten gav också bidrag till organisationerna för t ex upplysnings- och organisationsverksamhet. Statliga åtgärder kunde indirekt vara till fördel för organisationernas utveckling.

Mot bakgrund av detta är det inte överraskande att politikerna redan före andra världskriget debatterade *korporatism*, dvs förlänande av särskilt statligt erkännande till sammanslutningar av övervägande enskild karaktär.<sup>3</sup> Sverige hade under mellankrigstiden blivit ett *genomorganiserat samhälle*. Denna term avser ett samhälle där alla eller nästan alla samhällseliga behov organiseras i folkrörelser eller intresseorganisationer. *Organisations-Sverige* blir ett etablerat begrepp.

Arbetsmarknadens organisationer och jordbrukets föreningsrörelse var under andra världskriget de kanske mest väsentliga aktörerna för den statliga inflationsbekämpningen och matförsörjningspolitiken. Utan deras medverkan i politikens genomförande och upplysningsarbete hade den statliga krispolitiken avsevärt försvårats. Organisationerna visade att de kunde ta *samhällsansvar*, vilket betyder att det allmänna intresset går före

organisationens eget särintresse.<sup>4</sup> Andra folkrörelser som sysslade med utbildningsverksamhet bidrog till en höjd folkbildning. Erfarenheten från några länder under andra världskriget visade även att ett självständigt organisationsväsende utgjorde ett skydd mot diktatur. Forskning har visat att en viktig förklaring till varför fascismen aldrig fick ordentligt fotfäste i de skandinaviska länderna var just folkrörelsernas styrka och demokratiska ideologi.<sup>5</sup>

Till följd av organisationernas fortgående tillväxt, både när det gäller medlemsantal och verksamhetsområden, samt deras förmåga att ta samhällsansvar bibehölls det samarbete som förekom under kristiden. Trots arbetsmarknadsorganisationernas strävan att markera sin självständighet krävde staten deras fortsatta samarbete. Organisationerna togs som tidigare i anspråk i förvaltningsarbete, men deras medverkan började också ändra karaktär. Vad som kännetecknar efterkrigstiden är förhandlingar mellan statsmakterna och organisationerna om politiska frågor. Problemområden som då var aktuella var den ekonomiska politiken och välfärdsstatens uppbyggnad.

Exempel på tillfällen som underlättade eller rent av skapades för överläggningar mellan staten och organisationerna är flera. Överläggningarna på Harpsund mellan 1955 och 1964 är emellertid de mest kända. Harpsund blev en symbol för organisationernas växande politiska inflytande. *Harpsundsdemokratin* blev ett begrepp som i den offentliga debatten kom att anföras som exempel på den fara för folkstyrelsen som kunde orsakas av mer eller mindre hemliga överläggningar mellan regeringen och intresseorganisationerna. Ämnen som diskuterades vid Harpsundskonferenserna gällde anslutningen till EEC, pensionsfrågan och den ekonomiska politiken. Senare exempel på sådana möten är Hagakonferenserna från tidigt 1970-tal och Rosenbadsöverläggningarna under senare år.

Harpsundskonferenserna tycks inte ha haft någon större betydelse som kanaler för organisationsinflytande på regeringspolitiken. Kontakter av direkt och informellt slag mellan organisationerna, departementen och regeringen ansågs vara av större vikt.<sup>6</sup> Formella kontakter mellan staten och organisationerna bör ej glömmas som en kanal för organisationsinflytande. Exempel här är representation i offentliga utredningar och i övriga offentliga organ, exempelvis lekmanastyrelser, skrivelser till regeringen och remissyttranden. En intervjuundersökning genomförd under 1960-talet visade att ledarna för organisationerna tyckte att remissväsendet hade stor betydelse, både för den egna organisationen och ur allmän synpunkt. De ansåg att även om ett remissyttrande inte beaktades i en proposition kunde det utöva en indirekt, långsiktig påverkan på stats-

makterna, bl a genom den offentliga uppmärksamhet det gavs.<sup>7</sup> Relationerna mellan organisationerna och de politiska partierna – t ex mellan SAP och LO samt Bondeförbundet/Centerpartiet och RLF/SL, sedermera LRF – kan också nämnas som en viktig kanal.

### *Särdragen hos det svenska organisationsväsendet*

Till skillnad från många andra länder har de stora och i synnerhet de centrala intresseorganisationerna i Sverige blivit erkända som självklara politiska aktörer. I många avseenden är de likställda med de politiska partierna. Organisationernas förmåga att ta ett samhällsansvar, som inte sällan bygger på sträng intern hierarkisk disciplin såväl som expertis inom olika verksamhetsområden (professionalism), har varit avgörande för denna nästan unika samhällsposition. Utvecklingen mot ökad centralisering av makten – dvs beslutsfattandet och resurserna – till kanslierna hos de centrala organisationerna har också bidragit till utbyggnaden och bevarandet av det svenska organisationsväsendet. Motsatsförhållandet mellan t ex LO och SAF drev också på centraliseringsvägen.<sup>8</sup> Det kan mycket bestämt hävdas att centraliseringen var nödvändig för den svenska korporatismens utveckling. Denna korporatism, tidigt benämnd av Gunnar Heckscher som *den fria korporatismen*, kännetecknas av ett från staten närmast oberoende, starkt och politiskt inflytelserikt organisationsväsende.<sup>9</sup>

Centraliseringen inom organisationerna innebar bland annat att offentliga företrädare har kunnat lita på att politiska löften från centralorganisationernas företrädare också gällde längre ner i organisationshierarkin, t ex hos förbund och avdelningar. De ofta använda termerna *elitdemokrati* och *förankring av beslut* avser just ett sådant förhållande där beslut i princip fattas högst upp i en hierarki för att sedan accepteras av de vanliga medlemmarna.<sup>10</sup> Detta förfarande fungerade väl eftersom organisationerna ägde ett stort "förtroendekapital", dvs medlemmarna litade på att ledningen handlade å deras vägnar. Förtroendet betydde att medlemmarna solidariserade sig med sin organisation och att olikartade medlemsgrupper, i stället för att hävda sina särkrav, nådde en för hela organisationen gynnsam kompromiss. I sin tur byggde detta medlemsförtroende på vad som länge har kallats *organisationsandan*, det verkliga behovet (eller minnet av ett historiskt behov) av sammanhållning, solidaritet och uppslutning kring organisationen.<sup>11</sup>

En tredje viktig förklaring till de svenska organisationernas starka ställning är deras förmåga att samarbeta sinsemellan. Olikartade organisationer samarbetar med varandra på olika sätt. *Saltsjöbadsandan*, det samarbetsklimat som skapades efter Saltsjöbadsavtalet och

som i någon utsträckning gäller än i dag, är kanske det mest kända exemplet på ett sådant samarbete. Den blev till och med en turistattraktion. Ett ofta återgivet citat återger den internationella förvåningen över denna samverkan mellan arbetsgivare- och arbetstagarorganisationer:

"I recall a British trade union leader after an organized visit to Sweden – there were several such visits undertaken . . . in the early 1960's in an attempt to discover the secret of Swedish labour's success – expressing his frustration over the whole business. The secret was either too banal or too opaque . . . 'All they can tell you when you ask them how they do it,' he said, 'describing some particular difficult decision which involved the concerted action of competing interest groups, 'is: We has a meeting. *We has a meeting!* I'd like to see how they'd make out with our blokes over here'."<sup>12</sup>

### *Dagens organisationsproblem*

Organisationerna och i synnerhet de centrala organisationerna fortsatte att växa under 1960-, 1970- och 1980-talen. Medlemsantalet såväl som de ekonomiska resurserna ökade. Likaså förstärktes personalen vid organisationernas kanslier; professionaliseringen blev ännu mer markant.<sup>13</sup> Organisationerna kom att äga en mycket större utredningskapacitet än de politiska partierna. Dessutom började de syssla med frågor som ofta betecknades som perifera i förhållande till deras egentliga verksamhet. Det kan diskuteras huruvida denna utveckling var oundviklig och om den är önskvärd. LO menar att fackföreningsrörelsen har en skyldighet att hävda sina intressen utanför arbetsmarknaden eftersom löneförhandlingarna inte ensamma avgör medlemmarnas levnadsvillkor. För Landsorganisationen innebär samhällsengagemanget tre saker: att bevaka att de sociala reformerna genomförs och förvaltas på ett ändamålsenligt sätt, att spela en pådrivande roll genom initiativ och förslag till lösningar samt att företräda ett allmänt medborgarintresse.<sup>14</sup> Utifrån sina egna utgångspunkter resonerar andra stora organisationer på ungefär samma sätt. Det finns dock utvecklingstendenser mot en minskning av denna typ av samhällsengagemang. Det beror på ett ökat missnöje bland medlemmarna, allmänheten och de politiska partierna över utbredningen av organisationernas verksamhetsområden. Det mer kärva ekonomiska läge som organisationerna i dag upplever är också en bidragande faktor. Utalad kritik mot svensk korporatism har hörts från SAF, SACO/SR och de borgerliga partierna.<sup>15</sup>

Än så länge har inga större förändringar i riktning mot *avkorporatisering* ägt rum. Mycket har sagts men det är ytterst svårt att ge någon systematisk bild av ut-

vecklingstendenserna. En statsvetenskaplig undersökning publicerad 1969 visade t ex att intresseorganisationernas inflytande inom utredningsväsendet (mätt i termer av rekryteringen av ledamöter i offentliga utredningar) hade minskat sedan 1955.<sup>16</sup> Å andra sidan påpekade *Kommittéhandboken* från 1978, som innehåller riktlinjer för det offentliga utredningsväsendet, att en viktig uppgift för en utredning är förankring av reformförslag hos olika intressenter för skapandet av ett gynnsamt klimat för reformens genomförande.<sup>17</sup> Statsrådsberedningen under den socialdemokratiska regeringen kritiserade i en promemoria 1984 dominansen av intresseorganisationerna i remissväsendet. Vidare ifrågasattes organisationernas förmåga att företräda allmänintresset.<sup>18</sup> Men frågan om vad intresseorganisationerna representerar när de deltar i offentliga organ diskuterades inte i den senaste *Kommittéhandboken* från förra året.<sup>19</sup> En statlig kommitté (verksledningskommittén) föreslog för ett par år sedan en mer restriktiv hållning vad gäller tillsättandet av lekmannastyrelser och deltagandet av intresseorganisationerna som ledamöter i dessa. I stort sett upprepede den statsrådsberedningens ståndpunkt angående organisationerna som representanter för särintresset.<sup>20</sup> I sin nu lagda proposition har regeringen dock inte följt kommitténs förslag på denna punkt.<sup>21</sup>

### *Samhällsansvaret – ett organisationsdilemma*

Ungefär samtidigt med den ovannämnda utvecklingen mot en mer restriktiv hållning vad gäller intresseorganisationernas samhällsroll och förmåga att sätta samhällsproblem i ett större sammanhang än det som endast gäller deras medlemmar började organisationerna satsa större resurser på extern opinionsbildning, dvs direkt kontakt med allmänheten. Det är inte möjligt att här ge ett fullständigt svar på frågan om varför organisationerna bedömde extern opinionsbildning som både önskvärd och nödvändig. Men det beror säkert på en kombination av de ovannämnda utvecklingstendenserna, de förväntade förändringarna, den allmänna tekniska utvecklingen inom kommunikationsområdet och den offentliga uppmärksamhet som inslag i massmedia numera får. Informationsavdelningar byggdes upp, utvecklades och professionaliserades.<sup>22</sup> Journalister anställdes för att sköta kontakterna med massmedia och formulera organisationernas budskap till allmänheten. Först ute var lantbrukskooperationen, som inledde offentliga kampanjer under 1950-talet. Näringslivets organisationer vidareutvecklade böndernas idé. Sedan bestämde de fackliga organisationerna att satsa på extern opinionsbildning. LO som började under mitten av 1980-talet var sist, troligen beroende på sin traditionella ka-

nal för kontakt med allmänheten genom samarbetet med det socialdemokratiska partiet. På olika sätt vädjar organisationerna till allmänheten och konkurrerar om dess uppmärksamhet. Opinionsundersökningar av allmänhetens inställning till organisationen och till aktuella frågor är numera ett vanligt inslag i opinionsbildningsverksamheten. Vissa organisationer, t ex Lantbrukarnas Riksförbund, har egna utredningsinstitut som periodvis mäter den allmänna opinionen.<sup>23</sup> Andra anlitar självständiga undersökningsinstitut.<sup>24</sup> Ökad direkt kontakt med allmänheten via kampanjer (och inte som tidigare endast genom massmedia), kontakter med skolor och utgivning av publikationer är ytterligare tre viktiga inslag i denna kostsamma verksamhet. Public relations och även reklambyråer har fått ordentligt fotfäste på 1980-talet. Organisationernas logotyp trycks t ex på allt från påsar, pennor och pärmar till handdukar, hattar, träningsoveraller och sytuer.

Huruvida organisationernas kamp om den allmänna opinionen återspeglar styrka eller svaghet kan här ingalunda tillfredsställande besvaras. Det tycks emellertid vara ett svaghetstecken. Men i ett längre perspektiv kan det visa organisationernas styrka och förmåga att finna nya vägar att påverka politiken. Resultaten från en undersökning om tjänstemannarörelsen visar att TCO satte starkt på extern opinionsbildning efter det att förtroendet bland medlemmarna och allmänheten började minska under 1970-talets senare del.<sup>25</sup> Några nyligen utkomna böcker om Svenska Arbetsgivareföreningen visar att SAF under 1970-talet ändrade sin försvarsstrategi till att vara mer utåtriktad. Huvudprincipen bakom arbetsgivareföreningens PR-verksamhet var i stort sett defensiv: "Att undvika ett försvar i efterhand utan söka förutse eventuella attacker."<sup>26</sup> Ett viktigt syfte med extern opinionsbildning är att visa att organisationens verksamhet är förenlig med det allmänna bästa. Den organisation som vinner kampen om den allmänna opinionen anses kunna på lång eller kort sikt få igenom sina krav. Det beror mycket på att organisationerna behöver politikernas hjälp för att kunna tillfredsställa medlemsintresset.

Nära sammankopplad med satsningen på opinionsbildning är *engagemangspolitik*. Termen avser aktivt organisationsdeltagande under starkt politiserade och ideologiskt laddade förutsättningar.<sup>27</sup> Det innebär en övergång från ett offentligt deltagande karakteriserat av övervägd expertis till ett deltagande baserat på framhävandet av parts- eller särintresse.<sup>28</sup> I dagens Sverige är det i stort sett endast SAF som driver engagemangspolitik. För SAFs del är det ett sätt att försöka förändra de politiska grundvalarna för svensk politik till att gynna näringslivet och de borgerliga partierna. En nödvändig förutsättning för framgångsrik engage-

mangspolitik, som den har utvecklats av SAF, är blockpolitiken. Organisationsväsendet kommer nästan säkert att förändras av blockpolitiken. Vi befinner oss dock i ett för tidigt skede i utvecklingen för att kunna fälla vetenskapligt generella utsagor. Politiseringen har slagit hårt mot t ex TCO, som för sin fortsatta överlevnad tvingas att försiktigt överväga offentlig aktivitet. Politiska meningsskiljaktigheter mellan organisationerna kommer troligen att rubba samverkan emellan dem. Ett exempel är hur samarbetet mellan SAF och LO samt mellan LO och TCO påverkats under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet som en konsekvens av den ideologiskt präglade löntagarfondsfrågan. Organisationerna kan även fungera som ett slagträ i debatten. Återigen är TCO det bästa exemplet.<sup>29</sup>

Rörligheten i väljarkåren är också betydelsefull för organisationernas agerande. Det ökande antalet åsiktsröstare i de allmänna valen betyder att organisationerna troligen kan spela på motsättningarna mellan partierna på ett annorlunda sätt än tidigare. Det beror på den betydelse som olika opinionsvindar har för politiken i dag. För det andra betyder den gradvisa minskningen av klassröstningen att partierna kan komma att i ännu större utsträckning vädja till organisationerna för stöd. Detta sker genom politiska förslag som gynnar organisationernas medlemmar. Återigen krävs det forskning för att tillfredsställande belägga dessa teser.

Dagens politiska läge är möjligen även en del av förklaringen till att organisationerna överväger att bygga ut *lobbyverksamheten*, som är en typ av engagemangspolitik. Termen lobbyism har en negativ klang som förknippas med olika mer eller mindre ohederliga sätt att influera kongressledamöter i USA. I Sverige avser lobbying än så länge direkt kontakt mellan organisationsrepresentanter och beslutsfattare som syftar till att informera och påverka dessas ställningstagande i enskilda frågor.<sup>30</sup> SAFs avdelning riksdags- och kanslihuskontakt (RKK) sysslar med renodlad lobbyverksamhet. Lantbrukskooperationen har åtminstone en lobbyist anställd. Denna speciella typ av engagemangspolitik kan komma till användning ju vanligare regeringsbyten blir i Sverige. Organisationerna vill kunna lita på stabila och långvariga politiska kontakter som inte rubbas av förändringar i partipolitiken. *Sektorisering* av svensk politik i sakområden avskärmade från varandra, i t ex jordbruks- eller arbetsmarknadspolitik, och som kräver en hög nivå av områdesexpertis gynnar troligen också utvecklingen mot lobbyism. Med all säkerhet tar lobbyismen fart i samband med avkorporatiseringen.

#### *Den interna demokratin – den stora utmaningen*

Svenska intresseorganisationer har inte endast fått brottas med förändringar i det allmänna politiska läget.

Den interna demokratin har också varit ett stort bekymmer för organisationerna. Den centrala frågan är här: "Vad och vem representerar organisationerna?" Ämnet har under ett antal decennier varit föremål för ett stort antal vetenskapliga undersökningar, tidningsdebatter, debattböcker samt organisationsutredningar.<sup>31</sup> I högsta grad gäller problemet med den interna demokratin frågor som målförändringar, byråkratisering, intresseförmedling och oligarkiska tendenser såsom bristande medlemssolidaritet inom svenska intresseorganisationer.<sup>32</sup> Flertal av dessa bekymmer är ingalunda nya. Tvärtom utgör de klassiska problem som demokratiskt uppbyggda organisationer ständigt måste ta itu med. Vissa av dessa faktorer kommer särskilt att påverka organisationernas nuvarande agerande och planer inför framtiden. De behandlas nedan.

För det första har *centraliseringen* av beslutsfattandet och resurserna inom medlemsorganisationerna samt till topporganisationerna orsakat problem. Som tidigare nämdes var centraliseringen en nödvändig förutsättning för svensk korporatism. Ganska länge har många ansett att centralt styrda organisationer kväver medlemsinflytandet. LKAB-strejken år 1969–70, som bröt den exceptionella arbetsfreden, kan sägas vara en reaktion mot centraliseringen inom LO. Två andra vågor av vilda, olovliga strejker (1970 och 1974–75) följde strax därefter. Huruvida dessa strejker berodde på ett minskat medlemsinflytande kan diskuteras. Faktum kvarstår dock att sådana strejker visar att centralt utarbetade standardlösningar för löneförhandlingar har mötts och fortsätter att mötas med missnöje bland medlemmarna.<sup>33</sup> Nedbrytningen av den centrala ordningen för löneförhandlingar mellan SAF och LO under 1980-talet är ett annat exempel på hur vissa medlemsgrupper, i det här fallet Metallindustriarbetareförbundet och Verkstadsföreningen, har satt kraven från sina egna medlemmar framför de kraven framförda av de centrala arbetsmarknadsparterna.<sup>34</sup>

Det är dessutom rimligt att påstå att centraliseringen på flera sätt har förvandlat organisationerna. Den har inte sällan inneburit att de centrala organisationerna känner en starkare samhörighet med varandra än med sina förbund. Samhörigheten är baserad på uppfattningen att centralorganisationerna, till skillnad från sina förbund, tar hänsyn till det gemensamma organisationsintresset. Resultaten från en undersökning om SAF visar att ett syfte med de centrala förhandlingarna mellan LO och SAF var att utöva tryck på förbunden.<sup>35</sup> Eventuella problem med en sådan nära förbindelse mellan arbetsmarknadsparterna torde vara uppenbara.

Centraliseringen har också betytt att förbunden i allt högre grad riskerar att bli en instans som enbart informerar medlemmarna om beslut fattade på högre ort.

Risken finns att förbunden finner det mycket svårt att tillvarata de egna medlemmarnas specifika intressen. De vanliga medlemmarna kan to m börja ifrågasätta de områden som centralorganisationen har valt att syssla med. Medlemmarna undrar vem och vad organisationen representerar. Till slut känner de sig alienerade. Kontakterna mellan förbunden och centralorganisationen kan också rubbas. *Pampvälde* är ett uttryck som sammanfattar farhågorna med starka centralorganisationer, svaga förbund och medlemmar som upplever ett långt avstånd mellan sina intressen och de frågor som sysselsätter organisationen.

Dagens intresseorganisationer upplever ett annat problem som säkerligen kommer att ha betydelse i framtiden. Det är medlemmarnas ökade medvetenhet om *heterogeniseringen*. Problemet gestaltas på olika sätt. Ett är de ökade tendenserna till konflikt inom och mellan organisationerna. Enskilda medlemsgrupper inom den enda organisationen har börjat resonera mer i termer av skillnaderna mellan snarare än likheterna hos olika kategorier av medlemmar. Det växande skrämtänkandet bland medlemmarna i Lantbrukarnas Riksförbund under 1980-talet och schismen mellan små- och storföretagare inom SAF, som började bli märkbar på central nivå under sent 1970-tal, är bra exempel på detta.<sup>36</sup> En annan typ av konflikt är mellan förbunden inom samma centralorganisation, tex de relativt nya motsättningarna mellan Metallindustriarbetareförbundet och Kommunalarbetareförbundet vad gäller den svenska välfärdsstatens kostnader och den ett par år gamla striden mellan Statstjänstemannaförbundet och Journalistförbundet över organiseringen av journalister anställda vid Sveriges Radio. Det är möjligt att konflikterna över huvud taget kan förklaras av den sämre ekonomiska situationen under 1980-talet. Som en konsekvens har förbunden ännu mer nu än tidigare tenderat att hävda sitt särintresse gentemot centralorganisationen. Målkonflikter mellan förbund och centralorganisation eller förhandlingskartell har också förekommit. Det mest anmärkningsvärda exemplet är Kommunalarbetareförbundets trots mot LO-ledningens beslut i gränsdragningskonflikten med Transportarbetareförbundet under sommaren 1987. Det finns också tecken på att tjänstemännens förhandlingskartell för de privat anställda, Privattjänstemannakartellen (PTK), inom kort kan komma att spricka. Förklaringen ligger i svårigheten att samla de olikartade tjänstemannagrupperna, som är organiserade i olika förbund, kring gemensamma mål.

Bildandet av interna grupper är för organisationerna en ännu mer obehaglig utveckling orsakad av heterogeniseringen. Grupper har bildats inom organisationerna. Gruppen "Kamarillan" inom SAF var "en krets av in-

flytelserika 'rådgivare' vid sidan av och fjärran från stadgeenliga och demokratiska former" med avsikten att under 1960-talet tvinga fram ett större hänsynstagande till exportindustrins förhållanden vid avtalsuppgörelserna.<sup>37</sup> Interna grupperingar finns även inom LRF. Dessutom har LRF under senare tid upplevt en "utomparlamentarisk" grupp: Småbrukare i väst startades år 1984 av några bönder som lämnade LRF. Denna utbrytargrupp konkurrerar numera med LRF om böndernas fackliga medlemskap.<sup>38</sup> Under det senaste decenniet fick TCO erfara två grupper som drog till sig mycket uppmärksamhet i massmedia, TCO-medlemmar mot kärnkraft (1979) och TCO:are för fondomröstning (1982).<sup>39</sup> Det fanns även en liten protestgrupp inom LO, LO:are mot kärnkraft, under den tid då kärnkraftsfrågan debatterades som mest.

Heterogeniseringen är emellertid inte endast en fråga om medlemsattityder. Under årens lopp har den faktiskt ökat. Fram till 1950-talet var t ex SAF en relativt homogen organisation. Under 1960- och 1970-talen började SAF ansluta flera typer av företag och fick därmed en mer heterogen karaktär. Ungefär samma utveckling skedde på LO- och TCO-områdena i samband med den offentliga sektorns tillväxt. En nyligen utkommen undersökning om arbetsmarknadsorganisationerna visar att den växande heterogeniteten inom arbetsmarknadsorganisationerna återspeglar det postindustriella samhällets tilltagande komplexitet.<sup>40</sup> Den är också resultatet av en medveten strävan att bredda grunden för medlemskap i syfte att stärka organisationen.

Frågan är dock om organisationerna verkligen har blivit starkare på grund av sin allomfattande karaktär. Det finns också belägg för att heterogeniseringen har lett till försvagning. Det engelska begreppet *interest articulation* (otydlig intresseartikulering) fångar de konsekvenser som denna försvagning får för organisationernas agerande både i samhällspolitiken och gentemot motparten. Det innebär att heterogeniseringen för med sig svårigheter för en organisation att företräda ett entydigt eller enhetligt intresse. Dels försvåras möjligheterna att ta till vara enskilda gruppers intressen. Dels försöker organisationerna skapa enighet genom att få enskilda medlemsgrupper att komma överens om ett gemensamt mål eller intresse, vilket oftast är mycket vagt formulerat.<sup>41</sup> Alla allomfattande intresseorganisationer i Sverige, dvs de centrala organisationerna, står mer eller mindre inför detta problem. SAFs interna diskussioner kan illustrera problematiken. Redan under 1960-talet renodlade en framträdande SAF-ledare dilemmat: Föreningen hade att välja mellan en mycket stor anslutning av arbetsgivare av olika slag (dvs heterogenisering) eller en distinkt politisk profilering; men

utan en distinkt profilering, hävdade en annan ledare, kan inget handlingsprogram formuleras.<sup>42</sup> En annan näraliggande risk är att organisationerna prioriterar vissa starka medlemsgrupper framför andra, mindre betydelsefulla.<sup>43</sup> Kanske kan meningsmotsättningarna, som kom till uttryck under LO-kongressen på hösten 1986, mellan Metallindustriarbetareförbundet och Kommunalarbetsförbundet över hur mycket Sverige bör satsa på den offentliga sektorn analyseras i termer av en sådan kraftmätning inom LO-kollektivet.

Ett tredje inslag i dagens verklighet som organisationerna nu och i framtiden måste ta itu med är *medlemssolidariteten*. Solidaritet kan definieras på olika sätt. I grund och botten måste denna emellertid betyda att medlemmarna identifierar sig med sin organisation, att de prioriterar kollektiva framför individuella lösningar. Huruvida sammanhållningen mellan medlemmar är mindre nu än tidigare är en fråga som inte går att vetenskapligt besvara. Men det skulle inte vara förvånande om uppslutningen kring organisationerna i dag är svagare. Åtminstone är detta den bild som organisationerna själva ger.

Organisationerna prövar för närvarande ett antal olika tekniker för att förstärka solidariteten. De satsar stort på medlemskampanjer, informationsskrifter och böcker om sina egna rötter. TCO ger t ex ut en skrift med titeln "Tänd på facket".<sup>44</sup> Kampsånger skall enligt LO inge liv och mening i vad som beskrivs som en utarmad mötesverksamhet. Tjänstemannarörelsen har också en sångbok. SAF utvecklar ett informationssystem med hjälp av dagens teknologi – delägarna skall kunna informera sig via ljudkassetter och videotex. Kooperationerna betonar att man kan starta eget kooperativt företag. LRF är en mycket aktiv deltagare i den europeiska kampanjen om landsbygden och publicerar flitigt böcker om sin egen historik.<sup>45</sup> Genom sådana satsningar vill organisationerna förklara för gamla och blivande medlemmar varför medlemskap är viktigt och nödvändigt. Det är i själva verket en stor uppgift, med tanke på att den traditionella grunden för medlemskap skakas av nya och växande medlemsgenerationer som inte har upplevt svåra tider, som möjligen inte förstår organisationernas historiska rötter och som därför kanske saknar motivering för samfällt handlande.

De två måhända mest väsentliga delarna i organisationernas satsningar för förbättrad medlemssolidaritet är *folkrörelsedemokrati* och *servicedemokrati*. Det kan verka motsägelsefullt att förstärkningen av folkrörelseinriktningen sker samtidigt som organisationerna bygger ut serviceverksamheten. Men båda syftar till att tillfredsställa medlemmarnas behov – den ena med kollektiva lösningar, den andra med särskilda förmåner som är anpassade till medlemmarna som individer. Till-

sammans skapar de handlingsutrymme för organisationerna. Utan stöd från medlemmarna drabbas organisationerna av legitimitetsförluster. Syftet med både folkrörelse- och servicedemokratin är att påvisa att organisationerna tillvaratar medlemmarnas intressen. Men det sker på olika sätt.

De centrala organisationerna påminner numera om att de verkligen är folkrörelser. SAF framhåller att den privata företagsamheten är och alltid har varit en folkrörelse.<sup>46</sup> TCO beskriver sig som en familj och hävdar att det fackliga arbetet utgår från en samling kring en gemensam idé som medlemmarna tillsammans formulerar och som stimulerar alla-till aktivt-deltagande.<sup>47</sup> Betoningen på organisationernas "folkliga" karaktär är inte överraskande. Den är ett sätt att bemöta den ökade heterogeneringen och reaktionerna på centraliseringen, vilka med lätt överdrift kan beskrivas som en uppfattning att organisationerna är förstelnade byråkratier försörjda av alienerade medlemmar. Folkrörelseidén återkallar en bild av organisationer med enkla, tydliga mål kopplade till en vision, en framtidstro och en mission. Sigvard Marjasin, ordförande i Kommunalarbetareförbundet, förklarar gränsdragningskonflikten om kranförarna sommaren 1987 med att säga att förbundet är en kamporganisation, inte ett försäkringsbolag.<sup>48</sup> Organisationernas betoning på sin folkrörelsekaraktär är också en försäkran inför framtiden. En statlig kommitté, Folkrörelsekommittén, har under några år undersökt vilken roll folkrörelserna bör spela i förnyelsen av den offentliga sektorn.<sup>49</sup> De stora och starka intresseorganisationerna vill givetvis spela en väsentlig roll därvid.

Men organisationerna kan pröva andra möjligheter än satsningen på en folkrörelsekaraktär. Servicedemokratin visar tex att organisationerna, på ett annat sätt och i en ny situation med andra villkor än tidigare, förmår förena det individuella och det kollektiva. Detta sker genom att man erkänner och mer eller mindre tillfredsställer medlemmarnas heterogena intressen. Inom SAF och LRF har service och utbildning länge betraktats som ett komplement till traditionella medel att tillvarata medlemmarnas intressen. "Enskild nytta" är den term som LRF använder.<sup>50</sup> Service av detta slag kompenserar sociala skevheter hos medlemskåren. Inte heller uppmuntrar det till en uppfattning av organisationen som ett renodlat "serviceinstitut". Däremot vill Sigvard Marjasin, i sitt uttalande om utvecklingen mot fackföreningarna som försäkringsbolag, möjligen ge uttryck för sitt ogillande av "fringisar", dvs medlemsförmåner som fungerar som lockbete för att antingen övertala personer att ansluta sig till organisationen eller stanna kvar som medlemmar. I framtiden blir det kanske inte främmande att fringisar används som erbjudan-

den när organisationerna konkurrerar om medlemmar, tex när LOs Metallindustriarbetareförbund konkurrerar med det TCO-anslutna Svenska Industrijänstemanförbundet (SIF) om organisationstillhörigheten för de utbildade metallarbetarna och när SIF och SACO/SRs Civilingenjörsförbund slåss om civilingenjörerna. Termen "fringisar", vars betydelse för organisationerna aktualiserades i en bok från 1960-talet som ifrågasatte rationaliteten bakom medlemskap i stora intresseorganisationer,<sup>51</sup> är en försvenskning av den amerikanska termen "fringe benefits". Fringisar kan förekomma i alla upptänkliga former. De former som utvecklats under de senaste åren i Sverige är försäkringsrabatter och gynnsamma låneförmåner för fackliga medlemmar. Fabriksarbetareförbundet har to m tecknat avtal om varurabatter för sina medlemmar.<sup>52</sup>

#### *Framtidens organisationer – samhällsroll och medlemsdemokrati*

Gårdagens samhällsutveckling har lett till nya uppgifter för de svenska intresseorganisationerna. Kristiden för de organisationerna direkt in i den offentliga förvaltningen. Organisationernas betydelsefulla roll i den politiska processen fortsatte under uppbyggnaden av den svenska välfärdsstaten. Organisationerna växte internt för att på ett tillfredsställande sätt kunna fylla den samhällsansvariga roll som de gavs av staten. Centraliseringen och koncentrationen av verksamheten till den centrala organisationsnivån under 1940-, 1950- och 1960-talen och den invecklade samverkan mellan staten och organisationerna som tog form har skapat demokratiska problem för dagens intresseorganisationer. I sin tur kommer dagens samhälle att påverka hur organisationerna planerar för och agerar i framtiden.

Utifrån det som vi redan vet kan ett antal möjliga framtidsbilder presenteras. Troligen kommer ingen bild att gestalta sig i renodlad form. Men bilderna är ett sätt att förstå vilka konsekvenser de tidigare diskuterade utvecklingstendenserna kan ha i framtiden. De ger med andra ord analytiska perspektiv på dagens situation. Utgångspunkten för presentationen är fyra grundläggande frågor. Hur inflytelserika kommer organisationerna att vara i framtiden? Hur blir det med medlemsolidariteten och den interna demokratin? Vilken roll spelar staten? Kommer organisationerna att förändras mycket vad gäller verksamhetsområden och organisationsformer? De fyra framtidsbilderna som nedan diskuteras ger olikartade svar på dessa fyra frågor. Vissa bilder betonar i högre grad organisationernas samhällsroll medan andra fokuserar uppmärksamheten på deras interna demokrati.

En möjlig utveckling är *organisationernas handlingsförklarning*. Den faktiska och upplevda heterogeneris-

ringen inom medlemskåren leder, enligt denna framtidsbild, till en orimlig situation för organisationerna. Konflikter mellan olikartade medlemsgrupper över förslag till åtgärder betyder att interna diskussioner drar ut på tiden. Organisationsledningarna har svårt att nå en kompromiss i representativt demokratiska församlingar. Obeslutsamheten kan gälla frågor inom ett förbund eller mellan förbund i en centralorganisation. Det kan dessutom gälla interna angelägenheter eller politiska frågor, tex de som organisationen får som remissinstans. Den värsta konsekvensen är total handlingsförlamning, som tvingar organisationen att lägga ner sin röst. Det skadar organisationens legitimitet. Andra organisationer och de politiska instanserna börjar ifrågasätta organisationens förmåga att representera sina medlemmar. Det innebär också ett ifrågasättande av en av grundstenarna för uppslutning kring en organisation, nämligen förmågan att nå en kompromiss som ger varje medlem del i någonting som inte vore möjligt utan kollektivt handlande.

Mindre allvarliga följder av heterogeniseringen än total handlingsförlamning är också möjliga enligt detta scenario. Den ena är beslut som gynnar vissa medlemmar framför andra. Den andra är otydliga beslut som över huvud taget inte gynnar någon, men som fattas för att i desperation inåt och utåt behålla organisationens anseende som handlingskraftig. Intresseorganisationerna kan av olika anledningar komma att välja det sista alternativet. Massmedias bevakning av organisationens interna problem att komma överens kan vara mycket pinsam för organisationsledningen. Dels betyder journalisternas uppmärksamhet att organisationens interna konflikter öppet visas inför offentligheten. Dels kan medlemmarna börja undra varför det är fördelaktigt med medlemskap om kollektivt handlande inte verkar möjligt. Sammanfattningsvis kan det sägas att handlingsförlamningen betyder att organisationernas politiska inflytande försvagas på grund av allvarliga interna konflikter.

Det finns inte särskilt många nutida exempel på handlingsförlamning bland svenska intresseorganisationer. Om konflikten sommaren 1987 mellan LO, Kommunal- och Transportarbetareförbundet hade fortsatt skulle den ha blivit ett mycket bra exempel på hur organisationerna förgäves kan försöka komma överens. TCOs omöjliga situation när den skulle avge remissyttrande på förslaget till löntagarfonder 1983 är det enda exemplet från modern tid. Risker finns emellertid att sådana konflikter inte blir lika ovanliga i framtiden. Det beror på ökad svårighet att internt kontrollera konflikterna, ett problem som är orsakat av bristande medlemssolidaritet, och en typ av massmedia som både fungerar som en passiv kanal för missnöjda medlemmars

ytrande och en aktiv uppsökare av lämpligt nyhetsstoff.

Ett annat möjligt framtidsförlopp är *organisations-Sveriges urholkning*. Beteckningen syftar på ett organisationsväsende karaktäriserat av flera organisationer som, till skillnad från dagens organisationer, är mindre omfattande. De blir därmed också mindre inflytelserika, eftersom de inte kan tala för medlemskåren i sin helhet, tex för hela arbetar- eller tjänstemannaklassen och det privata näringslivet. Det bör dock påpekas att organisationerna i någon mån har konkurrerat om medlemmar: TCO- och SACO/SR-förbunden rekryterar i många avseenden medlemmar bland samma anställningskategorier, en liten centralorganisation, Sveriges Arbetares Centralorganisation, organiserar medlemmar i alla samhällssektorer och yrken och konkurrerar därmed både med fackförenings- och tjänstemannarörelsen, och LOs Transportarbetareförbund och ett icke-LO-anslutet fackförbund, Hamnarbetareförbundet, slåss om medlemmar. Men detta scenario syftar på en långtgående uppluckring. Ett tänkbart exempel skulle kunna vara att det bildas separata centralorganisationer för offentliganställda och för privatanställda. Framtidsbilden låter fantasifull, men med tanke på de meningskiljaktigheter mellan fackliga representanter för de båda samhällssektorerna under senare års lönerörelser och i andra sammanhang blir bilden mindre verklighetsfrämmande. Det kan dessutom mycket väl hävdas att systemet med centrala löneförhandlingar inte längre kan tillämpas eftersom det numera inte är lika möjligt att använda löneglidningen som ett sätt att sockra avtalet och tillfredsställa löntagarnas lokala lönekrav.<sup>53</sup>

Det kan till och med bli på det sättet att konflikter mellan sektorernas fackliga företrädare inom en centralorganisation, tex inom LO, kan få återverkningar på sammanhållningen i en annan organisation, tex inom TCO. En konfliktlinje mellan förbund som representerar medlemmar anställda i den offentliga sektorn och de som företräder medlemmar från den privata sektorn kan alltid aktualiseras. TCO har två gånger fått uppleva hur den latenta konfliktlinjen kan hota att splittra tjänstemannarörelsen. Den allvarligaste gången var under ATP-striden, den andra var under löntagarfondsdebatten.

Hur pass sannolik organisations-Sveriges urholkning är beror på hur medlemmarna och deras ledare bedömer följande förhållanden. Precis som i områden där jordbävningar är sannolika finns det redan sprickor inom organisations-Sverige som, om de påfrestas, kan komma att förändra verkligheten. Ett exempel på en aktuell konfliktlinje är den ansvarsuppdelning i tre förhandlingskarteller som representerar var sin samhällssektor inom TCO. För några år sedan misslyckades



TCOs ordförande trots stora ansträngningar att få till stånd en närmare samordning dem emellan. Samma mönster finns inom SACO/SR och en liknande ordning råder där. Dessutom börjar konfliktlinjerna klarna inom LO. Systemet med mindre centralt samordnade lönerörelser och meningsskiljaktigheterna mellan LO-förbund som representerar de offentliga sektorerna å den ena sidan och de som representerar den privata sektorn å den andra, visar på aktuella samarbetsproblem. Som i den första framtidsbilden är bristande medlemslojalitet och -solidaritet en bidragande faktor som driver på denna utveckling. Delorganisationerna känner att de med nya grepp måste hävda sina medlemmars särkrav. Det förtroende som medlemmarna hyser för sina organisationer är även här av avgörande betydelse.

Det finns även andra typer av tänkbara hot mot den samhällsposition som det nuvarande omfattande organisationsväsendet innehar. Organisationer som konkurrerar med de redan existerande organisationerna kan uppstå. Småbrukare i väst är ett exempel som tidigare nämnades. TCO:are för fonderöstning funderade ett tag på att vidga sin verksamhet till att omfatta löneförhandlingar. För några år sedan misslyckades Svenska Arbetsledareförbundet med en ombildning till centralorganisation. Heterogeneringen kan också leda till att interna grupper bildas i syfte att påverka organisationens politik. Dessa grupper kan kallas för interna lobbygrupper. Exempel kan hämtas från LO, TCO och LRF. Spannmålsodlarnas intresseföreningar bildade 1987 en riksorganisation som vill påverka LRFs politik. TCO fick erfara hur TCO-medlemmar mot kärnkraft lyckades påverka organisationens ställningstagande i kärnkraftsomröstningen 1980. Som nämnades tidigare existerade en ganska liten grupp LO:are mot kärnkraft en tid. Både konkurrerande organisationer och interna lobbygrupper ifrågasätter om de etablerade organisationerna på ett fullständigt sätt representerar medlemmarna. Slutligen, som tidigare diskuterades, kan *av-korporatiseringen* också betraktas som ett led i en utveckling mot ett urholkat organisationsväsende.

En tredje bild målar upp en framtid med *hotad, försvagad och förändrad medlemsolidaritet*. Detta scenario betonar hur organisationernas agerande utåt, gentemot motparten eller staten, påverkar den interna situationen. I det värsta fallet föredrar besvikna medlemmar att lämna sin organisation i stället för att, som tidigare varit fallet, kämpa inom den. Medlemmarnas besvikelse kan stegras om organisationerna inte lyckas förhandla fram medlemsnyttiga avtal och lösningar på allvarliga ekonomiska problem. Organisationerna uppfattas ha svikit sina egna medlemmar genom att gång på gång misslyckas med intresseförmedlingen. Ett exem-

pel är de ca 2 000 sjuksköterskor som våren 1987 vägrade betala in en extra medlemsavgift som skulle täcka de strejkkostnader som uppstod hos Svenska hälso- och sjukvårdens tjänstemannaförbund (SHSTF). Lantbrukskooperationen upplever också problem med solidariteten mellan sina två grenar, den fackliga och den kooperativa. Här är problemet skillnaden mellan antalet bönder som organiserar sig fackligt och antalet som är medlemmar i den kooperativa rörelsen. LRF bedömer att det finns ett oroande antal som numera inte tillhör den kooperativa grenen.<sup>54</sup> Problemet med medlemsolidariteten tycks emellertid vara allvarligast för de fackliga organisationerna.

Åttioalets nya arbetsledningsfilosofi ("management-tänkandet") och betydelsen av högteknologi har ändrat den traditionella ordningen mellan arbetare, tjänsteman och företagsledning. Fackliga organisationer har i viss mån blivit uppfattade som en "tredje part". Japanseringen av svenska företag går bl a ut på att uppmantra de anställda att identifiera sig med sitt företag framför sitt fack. Det är ett viktigt problem med tanke på svårigheterna som de fackliga organisationerna numera har att tillfredsställa medlemmarnas lönekrav. Författarna till en uppmärksam bok om bl a organisationernas framtida roll hävdar: "Arbetarrörelsen har haft framgång i sina ambitioner. Men det finns tecken på att den samtidigt har åldrats, dess institutioner har ofta stelnat och dess engagemang har övergått i rigiditet och konservativt försvar för vunna positioner. Den offensiva solidariteten har förbytts i en *defensiv solidaritet*."<sup>55</sup> En del av den defensiva solidariteten är en gammalmodig "infrastruktur", dvs ålderdomlig organisationsuppbyggnad bestämd av tidigare teknik, frågor och arbetsförhållanden.

Som tidigare har framgått är minskat medlemsförtroende och solidaritet det svåraste problemet som organisationerna inför framtiden måste möta. Försvagat medlemsstöd betyder att organisationerna inte kan fullgöra sina förpliktelser. Hur kommer tex medbestämmande, arbetsmiljö och andra lokala förhandlingsfrågor i framtiden att skötas utan aktiva medlemmar? De flesta av dessa rättigheter lagstiftades under 1970-talets stora satsning på arbetsmarknaden och det är de fackliga organisationerna som förvaltar dem. Allt detta kräver en stark medlemsuppslutning för att kunna hanteras framgångsrikt. Dessutom medför svag uppslutning minskad legitimitet för organisationerna i andra sammanhang, dock först och främst i den politiska processen. Organisationerna blir därför tvungna att förnya sig. Ett flertal framtida alternativ till dagens solidaritet är tänkbara.

För det första är det inte osannolikt att organisationerna bedömer att den traditionella solidariteten inte

längre är eftersträvansvärd. Organisationerna resonerar då så att aktiva medlemmar inte längre och inte i samma utsträckning behövs. Organisationsverksamheten har professionaliserats. I stället sköter utbildade konsulter uppgifter som MBL och arbetsmiljö. De är morgondagens aktiva medlemmar. Dessutom har den allmänna samhällsutvecklingen betytt att medlemmar har lätt att uttrycka sina önskemål. Samtal för att renodla krav tillhör gårdagens verksamhet. Organisationerna bestämmer att en gammaldags aktivt deltagande medlemskår kostar för mycket pengar, och medlemmarna är inte intresserade. "Studiecirkeldemokratin" är med andra ord inte nödvändig. Medlemmarna får information på annat sätt eftersom mötesverksamheten tar för mycket av den vanliga medlemmens dyrbara tid. Information till medlemmarna via de nya kommunikationsmöjligheterna, "teledemokratin", löser organisations informationsproblem. Det blir mycket enkelt för medlemmarna att direkt reagera på ledningens förslag. Organisationsdemokratin blir mer lik den politiska demokratin. Kandidater och val blir viktiga. Medlemmar blir *solidariska hemmasittare*.

Ett annat alternativ till dagens solidaritet är service-demokratin. Medlemmarna vill att de materiellt och omedelbart får någonting som visar att det är rationellt att betala medlemsavgiften. Det är här organisationen blir ett *renodlat serviceinstitut*. Medlemmar ställer mer eller mindre egocentriska krav och kräver att organisationen tillfredsställer dem. Scenariot påminner om utvecklingen i andra länder, t ex i USA men även i Västtyskland. Det är dessutom mycket vanligt att vetenskapligt analysera amerikansk organisationstillhörighet i termer av "fringisar" där det kollektiva handlandets logik betraktas som en handelsvara. För de svenska organisationerna skulle en serviceinstitut-profil betyda att de lockbeten för medlemskap, som nämndes i det föregående avsnittet, vidareutvecklas. De blir dessutom viktigare för verksamheten och blir till slut existensberättigande för organisationen.

Serviceinstitutsdemokratin ger en ökad flexibilitet för organisationen att utforma sin politik. Utan större svårighet kan de ändra policyinriktningen och ta på sig nya, perifera eller avlägsna uppgifter. Den traditionella elitdemokratin kvarstår i detta avseende, dock utan förankring av beslut bland medlemmarna. Medlemmarna intresserar sig bara för de materiella sakerna som lockar till medlemskap.

*Kampdemokratin* är en tredje tänkbar reaktion mot en hotad eller försvagad medlemsolidaritet. Det enda problemet är att organisationerna måste övertala medlemmarna att det finns någonting att kämpa för. De gamla striderna verkar på många sätt utkämpade. Som tidigare nämndes vill Kommunalarbetareförbundet gär-

na beskriva gränsdragningskonflikten under sommaren 1987 som en kamp om en viktig princip. Kanske är det enda sättet för organisationerna att lyckas sätta fart i rörelsen för att kunna ta upp nya frågor. Exempelen här är flera: de fackliga organisationernas satsningar på fredsfrågan, LOs framhävande av matens kvalitet, LRFs betoning av miljöproblemen och landsbygdens utveckling, SAFs ökade politisering och koncentration på löntagarfondsfrågan samt TCOs försök att få staten att investera i Sveriges infrastruktur (järnvägen, telenätet, vatten och avlopp). Ett syfte med satsningen på alla dessa frågor är att få medlemmarna att samlas kring en idé. Det liknar den tidigare diskuterade folkrörelseinriktningen på så sätt att enighet och en gemensam målsättning eftersträvas.

De två följande och sista framtidsbilderna betonar förhållandet mellan staten och organisationerna. Den tredje bilden tar organisationernas samhällsansvar som sin utgångspunkt. Det kan hävdas att det har skett en förändring i hur organisationerna uppfattar sitt samhällsansvar. En politisering av organisationsväsendet har i viss mån ägt rum. I detta avseende betyder politiseringen att organisationerna föredrar att hänsynslöst driva medlemmarnas krav och struntar i sitt traditionsenliga samhällsansvar. Engagemangspolitikerna är ett exempel som går i denna riktning, likaså de besvärliga löneförhandlingarna som numera karaktäriserar organisationernas vardag.<sup>56</sup> Enligt detta scenario skulle de konfliktfyllda löneförhandlingarna och andra samhällsproblem där organisationerna är inblandade (t ex arbetsmarknads- och jordbrukspolitikerna) tvinga fram lösningar som lagstiftningsmässigt begränsar organisationernas handlingsfrihet, samhällsroll och möjlighet att representera sina medlemmar. En framtidsbild där staten mer än i dag bestämmer spelreglerna för organisationernas agerande kan kallas för *statskorporatism*. Termen syftar på ett förhållande mellan staten och organisationerna som ligger närmare situationen i Italien och Tyskland tidigare detta århundrade. Men det kan sägas att Sverige redan i dag visar tendenser i den riktningen. Diskussionerna under 1987 om en begränsning av de offentliganställdas strejkrätt, som ingick i de huvudavtal som träffades på den offentliga sektorn 1965, och det framförda missnöjet med det stora antalet parter under 1986 års förlikningsförhandlingar<sup>57</sup> är två exempel. Staten utnyttjar dessutom organisationerna till att informera och utbilda om lagar som riksdagen stiftat. För detta ändamål ger både staten och kommunerna finansiellt stöd till organisationerna. Riksrevisionsverket har räknat fram att statsbidragen till folkrörelseorganisationerna uppgick till fem miljarder kronor budgetåret 1985/86.<sup>58</sup> Generellt sett ger staten ett allmänt stöd till en organisation vars verksamhet anses värdefull och det

finns egentligen ingenting som, om det så bestämdes, skulle hindra en hårdare statlig styrning av organisationernas verksamhet. Ett antal motioner i 1986/87 års riksdagssession vittnar om sådana försök.<sup>59</sup>

Ett sista möjliga framtidsförlopp är *organisationerna som statens förlängda arm*. Organisationerna kommer här att spela en ännu viktigare roll i samhället. Nedbantningen och förnyelsen av den offentliga förvaltningen, överflyttningen av väsentliga uppgifter till kommunerna, delegeringen av statligt ansvar samt privatiseringen kan komma att betyda att kontrollen över viktiga samhällsuppgifter hamnar i händerna på organisationerna. Ett viktigt inslag i den offentliga sektorns förnyelse är medverkan av folkrörelserna eller "ökat föreningsansvar", som folkrörelsekommittén uttrycker det. I sitt betänkande säger kommittén:

Den grundläggande idén i detta reformarbete är att utveckla varje människas möjlighet att utöva sina medborgerliga rättigheter och skyldigheter och att utveckla den enskilda människans valfrihet . . . Som brukare av kommunala tjänster har man rätt att påverka och ta ett större ansvar för den verksamhet man är berörd av. Som medlem i sammanslutningar och organisationer ska man fritt kunna utveckla gemensamma intressen och därmed tillsammans uppnå både individuella och samhälleliga syften.<sup>60</sup>

Precis som den offentliga sektorn betraktas folkrörelserna som ett instrument för att lösa uppgifter i gemenskap. Termen "den gemensamma sektorn" gällde, när den myntades, just folkrörelserna.<sup>61</sup> Det är kanske inte överraskande att de centrala organisationerna betonar sin folkrörelsekaraktär. Tidigare tog den offentliga sektorn över uppgifter från folkrörelserna; uppgifter kommunaliserades. Nu decentraliserar staten uppgifter till kommunerna. Och kommunerna erbjuder olika organisationer att sköta vissa uppgifter, t ex inom sjukvård och barnomsorg. Civilminister Bo Holmberg har betonat den viktiga roll som folkrörelseorganisationer spelar i vad som har kallats brukarmedverkan, dvs en form av lokal, aktiv, deltagardemokrati som uppmanar medborgare att använda sina egna möjligheter att påverka omgivningen. Ministerns positiva inställning till folkrörelsernas samhälleliga roll har fått gehör i en annan statlig utredning, demokratiberedningen.<sup>62</sup>

Idén med brukarmedverkan har även slagit rot hos organisationerna och bidragit till större satsning på nivåer längre ner i organisationshierarkin. LO säger i en rapport att den del av LO-verksamheten som direkt berör medlemmarna och arbetsplatserna i ökad utsträckning bör bedrivas av LO-sektionerna. TCO:s satsning på folkrörelseidén försvaras på samma sätt.<sup>63</sup>

Decentraliseringen och överföringen av offentliga

uppgifter till organisationerna har stor betydelse för organisationernas framtid. En reaktion på den offentliga sektorns decentralisering är uppbyggnaden av den lokala och regionala organisationsverksamheten. Dels vill organisationerna kunna hävda sig kommunalt och regionalt. LO säger t ex att decentraliseringen av en del samhällsorgan har inneburit att LO-distrikten i allt större utsträckning har fått svara för fackföreningsrörelsens representation där.<sup>64</sup> Andra organisationer har satsat på en lokal och regional utveckling av liknande skäl. SAF utökade exempelvis sin regionala verksamhet till 11 kontor med 200 anställda (1980) för att bättre kunna bevaka arbetsmarknadslagstiftning, löner, -opinionsbildning och massmediakontakter.<sup>65</sup> Det gäller i högsta grad att, på typiskt svenskt vis, kunna påverka den lokala och regionala samhällspolitiken, genom sakkunskap och representation i offentliga organ. I den internationella vetenskapliga litteraturen diskuteras en ännu mer långtgående utveckling. Den har fått benämningen meso-corporatism ("mellan-nivå korporatism") och avser sektorsvis samverkan mellan samhällsorgan och organisationer samt samverkan mellan statliga myndigheter och organisationer som tillvaratar de mer begränsade och specifika intressena på lokal och regional nivå.<sup>66</sup> Trots att det finns vissa tendenser i denna riktning har inte utvecklingen gått så långt i Sverige – åtminstone inte ännu.

Det är fortfarande inte helt klart vilken roll de centrala och traditionella organisationerna kommer att spela i den offentliga sektorns förnyelse. Däremot råder det ingen oklarhet om att organisationerna bygger ut sin regionala och lokala verksamhet för att försäkra sig om en samhällsroll som liknar den på den centrala nivån. De förväntar vissa politiska beslut och vill förbereda sig för ett större samhällsansvar, vilket innebär att flera av samhällets uppgifter förs över till organisationerna. Redan i dag diskuterar de verksamhetsområden som för 10–20 år sedan var otänkbara.

#### *Finns det fortfarande en svensk organisationsmodell?*

Den svenska modellen har under årens lopp förändrats. Från att tidigare ha fungerat på toppnivå med högt förtroende från allmänheten och statsmakterna kommer organisationerna i ökad grad att vara framträdande på lokal nivå. Decentraliseringen av offentlig verksamhet och den offentliga sektorns förnyelse spelar en väsentlig roll i denna process. Organisationernas makt på central nivå har troligen minskat. Staten har börjat spela en mer avgörande roll, särskilt i konflikterna mellan arbetsmarknadsorganisationerna och möjligen också inom jordbrukssektorn. De centrala organisationerna har, som en konsekvens av medlemskårens heterogeni-

sering, dessutom tappat en del av kontrollen över sina förbund och medlemmar. I högre utsträckning utspelas konflikterna för öppen ridå, vilket kan förklaras av massmedias förändrade roll. Den allmänna opinionen har delvis vänt sig mot organisationerna. Detta har lett till att extern opinionsbildning har blivit ett viktigt medel i kampen mellan organisationerna och mellan organisationerna och de politiska makthavarna. Organisationernas verksamhet har utvecklats och förändrats under åren. "Public relations" och "fringisar" har blivit vanliga inslag. Men organisationsväsendet är fortfarande karaktäristiskt svenskt. Det är inte sannolikt att det finns en sådan hög grad av medvetenhet och öppen diskussion om problem och försök till lösningar i många andra länder. Det som kännetecknar de svenska intresseorganisationerna är att de, på ett föredömligt sätt, använder sin expertis, oavsett om det gäller samhällspolitiken eller organisationernas egna problem. Den historiska erfarenheten visar att problemen kan lösas.

Michele Micheletti

#### Noter

- <sup>1</sup> Avsnittet bygger i stort sett på uppgifter hämtade ur: Gunnar Heckscher, *Staten och organisationerna*, Stockholm, Kooperativa förbundets bokförlag 1951, 2:a upplagan, och Nils Elvander, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*, Lund, CWK Gleerup 1972, 2:a upplagan.
- <sup>2</sup> Ragnar Casparsson, *Saltsjöbadsavtalet i historisk belysning*, Stockholm, Tiden 1966.
- <sup>3</sup> Heckscher, 1951, s. 183.
- <sup>4</sup> För några år sedan lanserade Mancur Olson begreppet "allomfattande" eller "bred" organisation för att förklara varför de svenska och norska intresseorganisationerna inte minskade samhällseffektiviteten och bromsade ekonomisk tillväxt. Se Mancur Olson, *Nationers uppgång och fall. Ekonomisk tillväxt, stagflation och samhällets förkalkning*, Stockholm, Ratio 1984, s. 56–60.
- <sup>5</sup> Ulf Lindström, *Fascism in Scandinavia 1920–1940*, Stockholm, Almqvist & Wiksell International 1985.
- <sup>6</sup> Elvander, 1972, s. 201–206, 305–307.
- <sup>7</sup> Ibid., s. 180.
- <sup>8</sup> Axel Hadenius, *Facklig organisationsutveckling. En studie av Landsorganisationen i Sverige*, Stockholm, Liber 1976.
- <sup>9</sup> Heckscher, 1951, s. 265.
- <sup>10</sup> I sin bok, *Hur styrs facket? Om demokratin inom fackföreningsrörelsen*, Stockholm, Rabén & Sjögren 1977, myntar Leif Lewin begreppet "interaktiv demokrati". Hans diskussion om den interaktiva demokratimodellen anknyter implicit till begreppet "förankring av beslut". Se Michele Micheletti, *Organizing interest and organized protest. Difficulties of member representation for the Swedish Central Organization of Salaried Employees (TCO)*, Stockholm, Stockholm Studies in Politics 29 1985, s. 10–13 för en diskussion av begreppet och Johan P. Olsen, "Voting, 'Sounding Out', and the Governance of Modern Organizations", *Acta Sociologica*, 15, 1972, s. 267–283.
- <sup>11</sup> Se Heckscher, 1951, s. 80–96.
- <sup>12</sup> Andrew Shonfield, *Modern capitalism. The changing balance of public and private power*, London, Oxford University Press 1965, s. 199.
- <sup>13</sup> Michele Micheletti, "Arbetsmarknadsorganisationer och politik", i Tore Frängsmyr m fl, red, *Kan Sverige styras? Att förstå och styra samhället*, Stockholm, SNS 1984.
- <sup>14</sup> LO, *LO-krav på regeringen och myndigheter 1982*, Stockholm, LO 1982, s. 5.
- <sup>15</sup> Tex se Folkpartiets skrift, "Idé eller intresse – om korporativismen i Sverige. Rapport från folkpartiets partiledning". *Folkpartiet informerar*, 1985,6, Motioner till Riksdagen: 1986/87:K212, Bengt Westerberg m fl (fp), "Korporativismen i Sverige"; 1986/87:K205, Allan Ekström (m), "Korporativism"; 1986/87:K601 Bertil Fiskesjö m fl (c), "Avskaffande av den fackliga representationen i kommunala nämnder och styrelser", Olof Ljunggren, "Maskerad korporativism", *Svenska Dagbladet*, 9 april 1987, Jan Freese, "Näringslivet lämnar verkstyrelserna?", *Dagens Nyheter*, 5 april 1987, Olof Ljunggren, "Organisationer skall inte fatta myndighetsbeslut", *Svenska Dagbladet*, 27 mars 1987, SA-CO/SR, *Remissvar till verkstledningskommitténs betänkande. "Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning"*, SACO/SR, 19860113.
- <sup>16</sup> Hans Meijer, "Bureaucracy, and policy formation in Sweden", *Scandinavian Political Studies*, 4, 1969, 103–116.
- <sup>17</sup> Statsrådsberedningen, *Kommittéhandboken*, DsSB 1978:1.
- <sup>18</sup> Statsrådsberedningen, *Promemoria om det svenska utredningsväsendet*, DsSB 1984:1.
- <sup>19</sup> Statsrådsberedningen, *Kommittéhandboken* DsSB 1987:1.
- <sup>20</sup> *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning. Huvudbetänkande från verkstledningskommittén*, SOU 1985:40.
- <sup>21</sup> *Ledning av den statliga förvaltningen*, Regeringens proposition 1986/87:99.
- <sup>22</sup> Micheletti, 1984 och Michele Micheletti, "Intresseorganisationerna och den allmänna opinionen", i Folkstyrelsekommittén, *Makten från folket. Tolv uppsatser om folkstyrelsen*, Stockholm, Liber 1985.
- <sup>23</sup> Lantbrukets Utredningsinstitut (LUI) har sedan 1972 regelbundet genomfört undersökningar bland allmänheten för att bli belysta kunskaper och attityder till lantbrukarna och deras organisationer och även livsmedels- och miljöfrågor.
- <sup>24</sup> TCO har nyligen anlitat SIFO, se skriften *Bilden av*

- TCO. *Resultat av en SIFO-undersökning, Februari 1987*, Stockholm, TCO 1987.
- <sup>25</sup> Micheletti, *Organizing interest and organized protest*.
- <sup>26</sup> Magnus Jerneck, *SAFs framtidssyn: Förutsägelser, målsättningar och dilemman. En studie av programarbete och planeringsverksamhet inom Svenska Arbetsgivareföreningens kansli*, Stockholm, SAFs förlag 1986, s. 61.
- <sup>27</sup> *Ibid.*, s. 165 ff.
- <sup>28</sup> Jmf. hur SAF under tidigare decennier resonerade mot engagemangspolitiken: Under slutet av 1930-talet insåg SAF "att maktstrukturen i samhället förändrats och fordrade en ny strategi. Socialdemokraterna hade goda utsikter att behålla makten, men samtidigt började det moderna och kvasikorporativa Organisations-Sverige ta form. Det var en situation som erbjöd nya möjligheter till politiskt inflytande, men förutsättningen var att näringslivets organisationer betonade sin neutralitet och höll isär expertarbete och partipolitik på ett sätt som gav dem access till den statliga beslutsprocessen och underlättade intressesamverkan med andra organisationer". Citat hämtat ur Sven Anders Söderpalm, *Arbetsgivarna och Saltsjöbadspolitiken. En historisk studie i samarbetet på svensk arbetsmarknad*, Stockholm, SAFs förlag 1980, s. 40.
- <sup>29</sup> Micheletti, *Organizing interest and organized protest*.
- <sup>30</sup> Det har inte skrivits mycket om lobbyverksamheten i Sverige. Eric Lindströms bok, *Lobbying på svenska*, Stockholm, Industriförbundets förlag 1979, är en handbok för lobbyister. Se också "'De ger ett blekt intryck'. Politiken om professionella lobbyföretag", *Från Riksdag och Departement* 10/1988, s. 8.
- <sup>31</sup> Bland debattböckerna kan nämnas Gunilla Arhén, *Skulle jag vara en bråkstake? Om inflytande i facket*, Stockholm, Timbro 1985, Thomas Bresky m fl, *Med SAF vid rodret. Granskning av en kamporganisation*, Stockholm, Liber 1981, Anders Leion, *Själsfrändskap och medlemskap. Facket på 80-talet*, Stockholm, SIFO 1987, Tage Sjödal, *Vald på livstid. En kritisk granskning av LO och LO-förbunden*, Stockholm, Tiden 1983. Exempel på vetenskapliga undersökningar av organisationernas interna demokrati är Lewin, *Hur styrs facket*, Micheletti, *Organizing interests and organized protest*, Ingemar Lindblad, *Svenska kommunalarbetsförbundet 1910-1960. En studie i svensk fackföreningsrörelse*, Stockholm, Tiden 1960. Exempel på organisationernas egna demokratiutredningar är LO, *LO-80 rapporten. Rapport till LO-kongressen 1981*, Stockholm, LO 1981, TCO, *Demokrati i facket. Rapport från TCOs demokratiutredning*, Stockholm, TCO 1981, Kommunalarbetsförbundet, *Översynsutredningens rapport om vår demokrati, organisation och ekonomi*, Stockholm, SKAF 1987.
- <sup>32</sup> Bo Öhngren, "Folkrörelserna och den ofantliga sektorn", i Maj-Lis Eriksson m fl, red, *Med eller mot strömmen. En antologi om svenska folkrörelser*, Stockholm, Sober 1980.
- <sup>33</sup> Bo Ohlström, *Vilda strejker inom LO-området 1974 och 1975*, Stockholm, Tiden 1977.
- <sup>34</sup> Se Nils Elvander, *Den svenska modellen. Löneförhandlingar och inkomstpolitik 1982-86*, Stockholm, Allmänna förlaget 1988.
- <sup>35</sup> Hans De Geer, *SAF i förhandlingar. Svenska Arbetsgivareföreningen och dess förhandlingsrelationer till LO och tjänstemannaorganisationerna 1930-1970*, Stockholm, SAFs förlag 1986, s. 170.
- <sup>36</sup> Michele Micheletti, "Organization and representation of farmers' interests in Sweden", *Sociologia Ruralis* 17 (1987): 166-180.
- <sup>37</sup> Hans de Geer, 1986, s. 176.
- <sup>38</sup> Micheletti i *Sociologia Ruralis*.
- <sup>39</sup> Micheletti, *Organizing interests and organized protest*.
- <sup>40</sup> Jan Kuuse, *Strukturomvandlingen och arbetsmarknadens organisering. SAF och dess motparter i en förändrad omvärld*, Stockholm, SAFs förlag 1986, s. 175.
- <sup>41</sup> Michele Micheletti, *Toward interest inarticulation. A major consequence of corporatism for interest organizations*, Yearly meeting of the American Political Science Association, Chicago, 3-6 september 1987.
- <sup>42</sup> Jerneck, 1986, s. 152-153.
- <sup>43</sup> En framstående forskare som har teoretiserat kring medlemskap i intresseorganisationer betonar den roll som betydelsefulla medlemmar (large members) spelar i både organisationernas verksamhet och för deras möjligheter att överleva. Betydelsefulla medlemmar karaktäriseras av en benägenhet och förmåga att bära organisationskostnader. Författaren hävdar vidare att organisationsledningar, när de formulerar mål och strategier, tar särskild hänsyn till dessa medlemmar och lägger mindre vikt kring kraven från mindre betydelsefulla eller betydelselösa medlemmar (small members). Mancur Olson, *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Cambridge, Mass., Harvard University Press 1975, 5:e upplagan, s. 35.
- <sup>44</sup> TCO, *Tänd på facket - en skrift om förnyat fackligt arbete*, Stockholm, TCO 1987.
- <sup>45</sup> Två informativa böcker som publicerades i LRFs regi är Jacob Bjärsdal, *Lantbrukskooperation och bondefack. Ett unikt samgående: förutsättningar, resultat och möjligheter*, Stockholm, LTs förlag 1986 och Tore Johansson och Per Thullberg, *Samverkan gav styrkan. Lantbrukarnas föreningsrörelse 1929-1979*, Stockholm, LTs förlag 1979.
- <sup>46</sup> "Med Curt Nicolin hos träindustrins folk: Visst är också SAF en folkrörelse!?", *SAF-tidningen*, 20, 29 maj 1980 och "En folkrörelse kongressar", *SAF-tidningen*, 29, 11 september 1980.
- <sup>47</sup> TCO, *Gemensamma fackliga värderingar*, Stockholm, TCO 1985.

- <sup>48</sup> "Hot om hamnkonflikt på måndag. Marjasin viker inte", *Dagens Nyheter*, 16 juli 1987.
- <sup>49</sup> *Ju mer vi är tillsammans. Del 3: Underlag för reformer samt förslag. Folkkrörelseutredningens betänkande*, SOU 1987:35.
- <sup>50</sup> Micheletti i *Sociologia Ruralis*.
- <sup>51</sup> Mancur Olson, 1975.
- <sup>52</sup> Exempel på fringisar är: en spalt i *Statstjänstemännen* där medlemmarna utan kostnad kan annonsera bla om bostäder; bankavtal som har slutits mellan PK Banken och Statstjänstemannaförbundet och det beskrivs som en bra möjlighet att sanera ekonomin; bankavtal mellan TCO och Sparbanken för saneringen av ekonomin, inkl gratis ekonomisk rådgivning och avgiftsfritt lån, ett extrastudielån för TCOs studerandemedlemmar som inkluderar ett förskott på 8000:- om man tex har en tentamen kvar vid terminstarten och därför inte kan få ut statliga studielån; bankavtal mellan LO och Sparbanken som innebär att låntagarna slipper betala avgifter och får gratis rådgivning; rabatter på hem- och bilförsäkring som i Statstjänstemännens avtal med Trygg-Hansa innebär lägre premier och en 800-1200:- lägre avgift; försäkring för pensionerade SIF-medlemmar med Folksam; Apotekstjänstemannaförbundet, LO och ett antal LO-förbund har slutit avtal om kollektiv försäkring med Folksam. I Statstjänstemannaförbundets avtal med Trygg-Hansa gäller individuell anslutning.
- <sup>53</sup> Ohlström, 1977, diskuterar hur de fastare löneformerna som utvecklades under 1960-talet ledde till att ett flertal vilda strejker inträffade i anslutning till de lokala löneförhandlingarna. I dag är lönefrågorna mindre förhandlingsbara än tidigare, vilket betyder att förhandlingssystemet i lägre grad är flexibelt. Arbetsmarknadskonflikter kommer enligt denna logik att bli vanligare i framtidens Sverige.
- <sup>54</sup> Intervju med LRFs ordförande Bo Dockered, "Vi måste tala klartext", *Land*, 42, 16 oktober 1987 och Micheletti i *Sociologia Ruralis*.
- <sup>55</sup> Hans De Geer mfl, *I framtidens kölvatten. Samhällskonflikter 25 år framåt*, Stockholm, Liber 1986, s. 25.
- <sup>56</sup> Ett exempel på en annorlunda uppfattning av organisationernas samhälleliga roll är följande: Under avtalsrörelsen 1985 hävdade den dåvarande ordföranden i TCO-S Hans Hellers att de fackliga organisationerna endast hade ett ansvar inför sina medlemmar och inte för samhällsekonomin. Han menade att organisationerna inte behövde ta ett samhällsansvar. Uttalandet blev mycket uppmärksammat i massmedia. Andra ledande TCO-företrädare intog en mer nyanserad hållning. Se tex "'Visst måste facket ta samhällsansvar'", *TCO-tidningen* 14/1985 och "Visst tog TCO-S sitt samhällsansvar", *Statstjänstemannen* 7/1985.
- <sup>57</sup> "Förlikningskommissionen", KU 1986/87:33, Bilaga B 10 s. 529.
- <sup>58</sup> Riksrevisionsverket, *Det statliga stödet till folkkrörelserna – en kartläggning*, Dnr 1986:554, s. 2 och 11.
- <sup>59</sup> Motioner till riksdagen 1986/87:K205, Allan Ekström (m), "Korporativism", 1986/87:K207, Martin Olsson m fl (c), "Den enskildes ställning i förhållande till organisationerna".
- <sup>60</sup> *Folkkrörelseutredningens betänkande. Ju mer vi är tillsammans. Ett förslag som öppnar vägen för utökad föreningsmedverkan i kommuner och landsting*, SOU 1987:33, s. 14.
- <sup>61</sup> En bra översikt över folkkrörelserna i Sverige ges i Hilding Johansson, *Folkkrörelserna i Sverige*, Stockholm, Sober 1980.
- <sup>62</sup> *Ibid.*, SOU 1987:35, *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. Betänkande från 1983 års demokrati-beredning*, SOU 1985:28, *Folkstyret i kommunerna. Medverkan, delaktighet, ansvar. Ett diskussionsbetänkande från 1983 års demokrati-beredning*, SOU 1984:83.
- <sup>63</sup> TCO, *Idéer för uthållig opinionsbildning*, Stockholm, TCO 1985 och LO, *Förnya LO-distrikts- och sektionsverksamheten. Sammanställning från LO-kongressens diskussion om LO-distrikts- och sektionsverksamhet*, Stockholm, LO 1982.
- <sup>64</sup> LO, *ibid.*
- <sup>65</sup> Micheletti, 1984, s. 100.
- <sup>66</sup> Alan Cawson, red, *Organized interests and the state. Studies in meso-corporatism*, London, Sage, 1985

## Public Policy Models

### Introduction

What is the logic of public policy-making? What are the characteristic features of the arrival at collective choice and the implementation of policy within the public sector? In raising the question about the logic of an entity the focus is upon the basic elements as well as the theoretical principles that guide the composition of the elements. What are the fundamentals of policy-making and which principles structure implementation processes? Analyzing models of public policy and the implementation of policy does not imply a commitment to any of the prevailing approaches to the study of public decision-making. A general framework is suggested in terms of which models of the process of public decision-making and implementation in the public sector may be evaluated. Models may be evaluated on the basis of a set of explicit meta-criteria. There is a number of different models dealing with the making and implementing of public policy. To what extent are these various models mutually exclusive? How are we to model policy implementation, what takes place after the enactment of choice? This is a problem of choosing between different