

76

RIV START?

Från opposition till regering



Hans
Bergström

RIVSTART?
OM ÖVERGÅNGEN FRÅN OPPOSITION TILL REGERING

Om övergången från opposition
till regering

Floris Bergström

TILBUDS BOKLAG
STOCKHOLM



Rivstart?

Om övergången från opposition till regering

Hans Bergström

TIDENS FÖRLAG
STOCKHOLM

Först har blivit det som har varit en av de mest intressanta och viktigaste frågorna i den svenska politiken under de senaste åren. Det har varit frågan om övergången från opposition till regering. Detta är en fråga som har varit central i den svenska politiken sedan 1976 och som har varit central i den svenska politiken sedan 1982. Detta är en fråga som har varit central i den svenska politiken sedan 1982 och som har varit central i den svenska politiken sedan 1982.

Detta är en fråga som har varit central i den svenska politiken sedan 1982 och som har varit central i den svenska politiken sedan 1982. Detta är en fråga som har varit central i den svenska politiken sedan 1982 och som har varit central i den svenska politiken sedan 1982. Detta är en fråga som har varit central i den svenska politiken sedan 1982 och som har varit central i den svenska politiken sedan 1982.

Detta är en fråga som har varit central i den svenska politiken sedan 1982 och som har varit central i den svenska politiken sedan 1982. Detta är en fråga som har varit central i den svenska politiken sedan 1982 och som har varit central i den svenska politiken sedan 1982. Detta är en fråga som har varit central i den svenska politiken sedan 1982 och som har varit central i den svenska politiken sedan 1982.

© HANS BERGSTRÖM 1987
OMSLAG: BÖRJE FRANSSON
FINGRAF AB, SÖDERTÄLJE 1987

ISBN 91-550-3315-6

Förord

Sverige har blivit mer som andra länder. Regeringar, liksom statsråd, kommer och går. På valsöndagens helgd kan följa en måndag, då ord måste börja omvandlas till handling, anspråk förenas med ansvar. Det har känts lockande och inte oviktigt att studera denna övergång från opposition till regering – förberedelser för den och genomförandet av den – vid de två totala regeringsskiften som skett under svensk efterkrigstid: Thorbjörn Fälldins maktövertagande med en borgerlig regering 1976 och Olof Palmes återkomst med en socialdemokratisk regering 1982. Dessutom granskas vad de borgerliga lärt sig i sina förberedelser 1985 från sex års praktisk erfarenhet av regerande.

Jag vill allra främst tacka alla de ledande politiker, statsråd, statssekreterare, partiledare m fl, som – ibland med föredragande tjänstemän, tillresande uppvaktningar och ävenså tidsgränspressade journalister hetsande i korridoren – har tagit sig tid att eftertänksamt plita i enkätformulär och öppen hjärtigt samtala om sina erfarenheter. Tyvärr har bara en liten del av det de haft att förmedla fått plats i boken. Jag hoppas att det förtroende de alla visat för en seriös och omdömesgill behandling av detta och annat material ska kunna anses välgrundat, även nu när resultatet föreligger. En och annan illusion om politikens och regerandets karaktär krossas väl, men fram träder *inte* bilden av våra ledande politiker som cyniska bluffmakare. Min förhoppning är att studien ska öka förståelsen av politikens och regerandets mekanismer och arbetsvillkor.

Riksbankens jubileumsfond har ekonomiskt bidragit till arbetet med avhandlingen, inom ramen för projektet "Välfärdsstaten och de centrala statsorganens styrelsekapacitet" vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Professor Olof Ruin, som inledde redovisningen av projektet med boken "I välfärdsstatens tjänst – Tage Erlander 1946–1969" (Tiden 1986), har varit min handledare. Han har därvid haft den svåra uppgiften att rädda läsarna från att drunkna i ett hav av detaljer utan att frånta författaren den nyfikna glädjen inför politikens mångfald av yttringar. För

det fall läsarna, väl i land, ser skogen för alla trån har han verksamt bidragit till förtjänsten. För oförmågan att ge boken en rimlig längd måste jag tyvärr ta på mig hela ansvaret.

Tack också till stimulerande lärare och kolleger på institutionen, till personalen på Örebro högskolebibliotek som med sin service utplånat avståndet till Stockholm, till Gunnar Helén och Lennart Ohlsson-Leijon på Nerikes Allehanda för stor generositet under år då jag försökte förena tidningsmakeri med forskning och till Karl Staaffs fond för frisinnade ändamål, som stött avhandlingens slutförande. Birgitta Bredskog och Britt-Marie Winberg har gjort ett stort och tålmodigt arbete med att skriva ut alla bandade intervjuer. Nerikes Allehandas skicklige nyhetsgrafiker Janne Nilsson har utfört diagram och figurer.

Stockholm i augusti 1987

Hans Bergström

Innehåll

Förord 5 Abstract 10

INTRODUKTION

- I Ämnet 13
 - 1. Det nya statsrådet 13
 - 2. Från opposition till regering 16
- II Teori och metod 21
 - 1. Den demokratiska styrningskedjan 21
 - 2. Partiregeringar 29
 - 3. Frågeställningar 31
 - 4. Material 33
 - 5. Metod 35
 - 6. Undersökningens uppläggning 38

FÖRE VALET

- III Regeringsförberedelser – vad är det? 43
 - 1. Sakfrågor 43
 - 2. Organisation 51
 - 3. Personer 52
 - 4. Propaganda 53
- IV Borgerliga förberedelser 1976 56
 - 1. Situationen 1976 56
 - 2. Borgerliga aktörer och relationer 61
 - 3. Gemensamma förberedelser 63
 - 4. Centerpartiet enskilt 67
 - 5. Folkpartiet och moderaterna enskilt 69
 - 6. Slutsatser om 1976 73
- V Socialdemokratiska förberedelser 1982 81
 - 1. Situationen 1982 81
 - 2. Aktörer och grupper 88
 - 3. Om sakfrågor 91
 - 4. Sakfrågor: krispolitiken 93
 - 5. Sakfrågor: de fyra vallöftena 104
 - 6. Sakfrågor: devalveringen 109
 - 7. Organisation: Fermgruppen 112
 - 8. Personer 118
 - 9. Propaganda: förväntningsnivån i valrörelsen 119
 - 10. Slutsatser om 1982 124

- VI Borgerliga förberedelser 1985 129
1. Situationen 1985 129
 2. Aktörer och arenor 130
 3. Gemensamma sakförberedelser: fondfrågan 137
 4. Gemensamma utredningsinsatser m m 143
 5. Gemensamma sakförberedelser: ekonomisk politik 148
 6. Moderaterna enskilt: sak, organisation, personer 153
 7. Centerpartiet och folkpartiet enskilt 165
 8. Slutsatser om 1985 169
- VII Vad säger erfarenheten om regeringsförberedelser? 173

MELLAN VALET OCH TILLTRÄDET

- VIII Inför maktövertagandet 181
1. Periodens betydelse 181
 2. Sakfrågor: arbetsuppläggning 1976 och 1982 185
 3. Ekonomisk strategi 1976 188
 4. Ekonomisk strategi 1982 193
 5. Organisation: departementen 201
 6. Organisation: samordning 207
 7. Personer: statsråd – partifördelning 1976 215
 8. Personer: urval av statsråd 1976 och 1982 219
 9. Personer: statsrådets egenskaper 231
 10. Personer: statssekreterare m fl 244
 11. Propaganda: regeringsförklaringen 253

STARTEN

- IX Arbetsvillkoren 265
1. Regeringarnas första tid 265
 2. Nya statsråds arbetssituation 273
 3. Mediechocken 285
 4. Riksdagschocken 289
- X Sakfrågor 295
1. Valfrågor – och annat 295
 2. Vad hände med valfrågorna 1976? 297
 3. Vad hände med valfrågorna 1982? 306
 4. Valprogram, regeringsverklighet och hinder 314
 5. Vill statsråd förändra – och vet de hur? 327
 6. Arvet: att förändra ett tillstånd 331
 7. Arvet av processer – propositioner 345
 8. Arvet av processer – utredningar 354
 9. Vilken skillnad gör nya statsråd? 380

- XI Organisation 384
1. Departementen 384
 2. Samordningen i regeringen 387
 3. Myndighetsöversyner m m 395
- XII Personer 398
1. Politiskt sakkunniga 398
 2. Myndighetsutnämningar 400
- XIII Propaganda 412

SLUTSATSER

- XIV Sammanfattande slutsatser 421
1. Den politiska tiden 421
 2. Partiregeringar och den demokratiska styrningskedjan 437
 3. Hur göra det bättre – reflexioner och reformriktning 443

Noter 458

Dokument 513

Käll- och litteraturförteckning 533

Summary 557

Stockholm Studies in Politics 567

Abstract

Bergström, Hans, 1987. Rivstart – om övergången från opposition till regering. (Governmental transitions.) Tiden, Stockholm. Swedish. English Summary. 596 pp. ISBN 91-550-3315-6

The subject of this thesis is governmental transitions. The empirical data has been taken from a parliamentary multiparty system, viz Sweden. Two changes of government are studied in particular: the government take-over by the three non-socialist parties in 1976 and the return of the Social democrats in 1982.

Three time phases are studied: 1. Preparation for governance before the election. 2. Preparations within the victorious party/party constellation between election and accession. 3. The start of a new government. For each of these phases, four aspects are examined: policy, organization, personnel and propaganda/level of expectations. The method is comparative.

The theoretical conclusions of the thesis chiefly involve the implications of party government systems and of time as a political factor. For a number of reasons, the reality and responsibility of a new government can not be reduced to that of implementing the campaign platform. The voters' assessment in retrospect of how the government responsibilities have been handled, and the knowledge on the part of a governing party that it will be held accountable by the voters, is often more important than their advance instructions on how they should be handled.

The most important conclusion and analysis of the thesis involves the immense political significance of different time phases. They yield different preconditions and contain different political characteristics, in such important respects as networks and coalitions, time utilization, selection of issues, aspects of issues, legitimacy etc. The dynamics and characteristics of different periods – before versus after an election, the start for a new government compared with subsequent time phases – have a major and previously poorly recognized importance in the political process.

INTRODUKTION

KAPITEL I

Ämnet

1. Det nya statsrådet

Valrörelsen är över, valet vunnet, regeringsmakten erövrad. Statsrådet har just intagit sitt departement för att börja regera. Många års lojalt och engagerat slit i partiorganisationen, i riksdagen och på valfältet har fått sin belöning. Nu är det dags att skörda frukterna, att stoppa den misskötsel hans parti anklagat den gamla regeringen för, att lägga om rodret i rätt riktning, att börja förverkliga de visioner om ett bättre samhälle för de många som väljarna just gett så klart stöd.

– Men hur gör man? Hur går det till att regera? Vad väntas av mig som statsråd? Var finns den statsskuta som rodret ska läggas om på? Ska jag kalla in expeditionschefen och be honom se till att partiets valprogram nu genomförs? Hur var det vi skrev och sa: "Fördelningspolitiken skall skydda de svaga grupperna", "Arbetslöshet bekämpas målmedvetet", "Den växande byråkratiseringen motverkas", "Mera svängrum, mindre svängrem", "Bättre kostnadsläge för industrin", "Krafttag ska tas mot knark och ekonomisk brottslighet", "Individerna ges större valfrihet". Ja, det var ju ett budskap som gick hem. Men tänk om expeditionschefen undrar hur det mer konkret ska utföras?

Vårt statsråd behöver inte fundera särskilt länge hur han ska använda sin dag för att börja regera. Expeditionschefen kommer in och vill dra en mängd ärenden som blivit liggande under veckorna av regeringsskifte. Några präster vill ha regeringsbefrielse från skyldigheten att bo i pastoratsbostad. Ett antal besvär har kommit in över lokala trafikföreskrifter etc, etc. Ärendena är många och inte precis de som valrörelsen handlade om. Expeditionschefen gör klart att statsrådet måste ta egen ställning i den här typen av ärenden, som uppgår till sådär ett tusental om året enbart i det här departementet. Men han redovisar också hur besluten bör bli med hänsyn till "praxis" och krav på enhetlighet i bedömningen.¹

Telefonen ringer. Det är ett kommunalråd hemma från partidi-

striktet som vill uppvakta om ett lokalt projekt nu när man fått sin "egen" regering och sitt " eget " statsråd.

Någon informationssekreterare har statsrådet inte hunnit skaffa än. Men hans personlige assistent, som han fått ärva från den minister som avgick, kommer in med ett papper som visar att sju tidningar och specialtidningar hört av sig för utförliga intervjuer om vad den nye ministern nu tänker göra. Ministern själv är visserligen inte så påläst i alla detaljer, men han är ju i grunden positiv till kraven från sektorns organisationer och verksamma. Tog han inte vara på deras kritik mot den gamla regeringen under valrörelsen? Problemet är att finansministern redan på den nya regeringens första sammanträde, med stöd av statsministern, förbjöd alla att gå ut och lova någonting som kostar pengar, innan man hunnit få grepp om budgetarbetet. Budgetarbetet ja. Det är ju ett par veckor förse- nat på grund av maktväxlingen. Chefen för planerings- och budget- sekretariatet står utanför och vill berätta hur bråttom det är med att avge departementets bud till Finansen. Han lämnar ett par luntor som statsrådet kan läsa över kvällen och natten.

Arbete pågår för fullt med tre propositioner på två av saken- herna och på rättsavdelningen. Det är bäst att statsrådet genast får ett schema för att gå runt på de olika enheterna i departementet och informeras om vad de håller på med. Planeringschefen erbjuder sig att berätta detsamma om de kommittéer som statsrådet har ansvar för. Två av dem är snart klara. Handläggarna i departemen- tet kan börja titta närmare på förslagen och förbereda remissom- gången. Utredningarna tillsattes av den förrförrförra regeringen för ett antal år sedan.

Nu ringer det igen. Det är generaldirektören i det största ämbets- verk som lyder under departementet. Lyder under, förresten. Ge- neraldirektören uppfattar det nog inte riktigt så. Han vill träffa ministern så fort som möjligt och berätta om den nya femårsplan för politikens utveckling som ämbetsverkets stora planeringsavdel- ning just blivit klar med och förankrat i sin styrelse, där SAF, LO, Grossistförbundet, Landstingsförbundet och Frisksportarna är fö- reträdda.²

Lunch! Alla statsråden verkar pressade av allt som tränger på i det egna departementet. Statsministern berättar att han just fått en intressant föredragning av UD om läget i El Salvador, som tycks öppna för en svensk medlarinsats. Ingen av de övriga orkar engage- ra sig. Var och en funderar istället över hur de ska klara av allt som

kräver deras uppmärksamhet i departementet.

Fem telefonlappar väntar statsrådet när han kommer tillbaka från lunchen. En är från tidningen hemma som vill höra hur det känns de första dagarna som statsråd. En är från partiets företräda- re i riksdagsutskottet som vill överlägga om hur man ska hantera de propositioner som den gamla regeringen hann lägga innan den av- gick. En är från kanslichefen i en viktig intresseorganisation, gam- mal bekant till statsrådet. Två av dem som ringt är obekanta för statsrådet. Allmänhet som han kan låta bli att ringa upp? Nja, det kan dölja sig något känsligt som kan bli till politisk skandal om statsrådet tar för lätt på det. Statsrådet kan se Expressens förstasi- da framför sig: "Minister vägrade tala med fattig pensionär som han lovade hjälpa i brev före valet." Apropå brev. Här kommer sekreteraren in med de 25 brev som kommit till statsrådet med dagens post. Tio vill gratulera till utnämningen. 15 verkar handla om de mest skilda ärenden som statsrådet har svårt att sätta sig in i så här på direkten. "Jag måste snabbt skaffa någon som kan hjälpa mig läsa och skriva utkast till svar på brev", tänker han.

Här är expeditionschefen igen. Det var ett förfärligt spring. Vad gäller det nu då? Tre riksdagsmän från oppositionen har ställt frå- gor i riksdagen. Expeditionschefen ger kopior av dem och berättar vilka enheter som förbereder de svar som ska gå ut på delning till de andra departementen. "Anser statsrådet att vargstammen i Värmland har blivit för stor?" – Jaha, undrar vad enheten kommer att föreslå att jag ska svara.

Statssekreteraren kommer in med andan i halsen. Sju olika kom- muner och organisationer har begärt tid för uppvaktningar och så vill riksdagsgruppen så snart som möjligt ha en föredragning från sitt folk i departementet av hur man tänker aktualisera de krav partiet ställde i sina riksdagsmotioner i januari. Det är ju ett viktigt område för partiets kärngrupper och trovärdighet som statsrådet fått om hand. Men först en annan sak, säger statssekreteraren. Det är kris och omedelbart hot om nedläggning i det företag som stats- rådet besökte under slutskedet av valrörelsen. "Om vi kommer till makten, då lämnas inte arbetare och tjänstemän vind för våg", hade statsrådet förklarat under stora applåder. Partiet gjorde bra ifrån sig i den kommunen. Nu har facket ringt och begärt att stats- rådet omedelbart ska komma dit. Hur ska vi göra? Egentligen är det inte vårt departement. Och finansen släpper inte till några pengar så uselt som budgetläget är. Och under valrörelsen sa ju

faktiskt den blivande finansministern, i en annan del av landet visserligen, att det skulle bli slut med defensiva insatser och att det nu istället var framtidsindustrier vi borde satsa på. Men en del av ansvaret för sysselsättningen har ju det här departementet också. Och mötet under valrörelsen finns i färskt minne. Vad ska den lokala partiorganisationen säga? Och den egna tidningen?

Det är sen eftermiddag på departementet. Partiets talarförmedling har just hört av sig om att två partidistrikt och tre lokalavdelningar vill se statsrådet som talare de närmaste veckorna på temat: "Hur den nya regeringen beslutsamt genomför valprogrammet." Statsrådet har svårt att säga nej till alla. Man får förstå att partifolket är intresserat. Men han har svårt att säga ja också. Redan finns det ju tre kongresstal inbokade de närmaste veckorna, och riksdagsdebatter, och budgeten, och kriserna, och breven, och . . . Förresten, han måste få tid att skaffa en talskrivare. Vem ska skriva de där kongresstalen? De ger ju en god chans att presentera den nya regeringens politik. Det är inte bra för bilden av honom som statsråd om hans första tal skulle gå dåligt. Kanske har någon av tjänstemännen dolda skrivartalanger – och partisympatier. Han känner dem ju inte så noga än.

Nu ringer telefonen igen. Statsrådet lyser upp. Det är hans dotter hemifrån. "Kommer du hem på fredag, pappa?"

2. Från opposition till regering

Ämnet för denna avhandling är övergången från opposition till regering i en parlamentarisk flerpartidemokrati. Hur väl förberedd är en inkommande regering på att hantera regeringsmakten? Har den under sin oppositionstid utarbetat program som är tillräckligt genomtänkta för att snabbt kunna genomföras i praktiken? Har de nya statsråden sakkunskap på de områden de får det direkta ansvaret för och administrativ erfarenhet? Hur stort handlingsutrymme har en ny regering med tanke på tyngden i det arv den tar över och de processer som pågår? Hur väl förmår olika regeringar att ta vara på det handlingsutrymme som finns? Vilka hinder är de svåra? Vad skiljer tiden före ett regeringsskifte från tiden efter och vad utmärker starten för nya regeringar?

I förvaltningslitteraturen talar man ofta om *målutfyllnad*, dvs att myndigheter får precisera och med mer konkret innehåll fylla de

riktlinjer som beslutats av riksdag och regering, när dessa är alltför vaga för att direkt kunna tillämpas ute på fältet.³ När man tittar över axeln på en ny minister är det uppenbart att risken är överhängande även för vad man skulle kunna beteckna som *tidsutfyllnad*, dvs att den tid och den dagordning som den nya ledningen inte snabbt lägger beslag på för egna förberedda initiativ kommer att fyllas av andras initiativ. Den initierar i så fall inte vad partiet vill göra utan legitimerar mera vad andra krafter ber den göra.⁴ Statsrådet regerar inte, han regeras.

Av två huvudskäl har problem i samband med övergången från opposition till regering blivit viktigare att analysera i svensk politisk verklighet:⁵

- Det ena skälet är givetvis att växlingar vid regeringsmakten idag är vanligare än förr. De senaste åren har inneburit en dramatisk förändring. Den stabila scenen har ersatts av en vridscen där ständigt nya aktörer uppträder – eller de gamla aktörerna skapar nya roller och t o m nya pjäser. Om man delar in efterkrigstiden i femtonårsperioder och startar med upplösningen av samlingsregeringen 1945 blir bilden den som framgår av tabell 1.⁶ Även med ett och samma parti vid regeringsmakten sker mer av förändringar än förr.⁷ Mycket talar för att detta nya mönster kommer att fortsätta gälla och att det är den tidigare stabiliteten under efterkrigstiden, med en och samma statsminister under 23 år, som är historiskt sett avvikande.⁸ Åtminstone tre förhållanden kan anföras till stöd för denna slutsats: *Konstitutionellt* gäller sedan 1970 nya förutsättningar som bidrar till fler regerings-

Tabell 1. Antal regeringsskiften, statsministrar och statsråd under tre skeden av svensk efterkrigstid (talen för det tredje skedet speglar vad som hänt fram till 30/7 1987).

	Regeringsskiften	Statsministrar	Statsråd
31/7 1945– 30/7 1960	3	2	44
31/7 1960– 30/7 1975	1	2	37
31/7 1975– 30/7 1990	6	4	85

skiften. I väljarkåren har gamla lojaliteter tunnats ut, vilket minskar den politiska stabiliteten.⁹ Ekonomiskt medför de problem som drabbat världsekonomin och även Sverige efter oljekriserna att varje regering fått svårare att klara landets problem och har mindre effektiva handlingsinstrument än förr. Det parti/den partikonstellation som har suttit i regering under en mandatperiod har fått minskat väljarstöd i samtliga sex riksdagsval mellan 1970 och 1985.¹⁰

- Det andra skälet till att nu studera övergången från opposition till regering i Sverige är att denna övergång visat sig både vara viktig och rymma problem.

Viktig är den därför att mycket av en regerings framgång beror på hur den startar. Vid starten görs de viktigaste personvalen, framförallt av statsråd och statssekreterare. Det är då mycket av riktning och prioriteringar ges.¹¹ Omedelbart efter en valseger har ett parti eller en koalition en legitimitet för att genomföra sitt program som är större än någon gång senare. Just då testas också praktiserbarheten i valprogrammet med särskild skärpa. Även studier av regeringar i andra länder betonar betydelsen av starten.¹²

Problem vid övergången från opposition till regering och för nya statsråd att prägla verkligheten så som de och deras partier önskar behöver man inte leta länge för att finna. Några belysande citat från de senaste årens debatt:

"Varför har de borgerliga regeringarna inte upphävt de förhatliga lagarna från den socialdemokratiska tiden", frågade Lidbom själv i en riksdagsdebatt i slutet av 1979. "Det är en bra fråga! Det är svårt att hitta ett riktigt bra svar."

Förre moderatledaren och ekonomiministern Gösta Bohman i en Brännpunktsartikel i Svenska Dagbladet 30/9 1984

"Det krävs en fasthet och konsekvens i vårt politiska agerande. Det går inte att driva en politik som innebär att det som är rätt ena veckan blir fel den andra veckan för att den tredje veckan återigen bli rätt, när man upptäcker att det inte finns majoritet för förslagen. Det är också betecknande att det startats någon slags inre tävling bland regeringens ledamöter. Den går uppenbarligen ut på att uttrycka så kontroversiella synpunkter som möjligt. Och det innebär att förslagen helst ska ha så liten anknytning som möjligt till partiprogram och kongressbeslut."

LO:s ordförande Stig Malm vid SSU:s kongress 12/6 1984

"Då centern bildade den första trepartiregeringen 1976 hade 19 år förflutit sedan partiet senast satt i regeringsställning. Det torde vara ett obestriddigt faktum att de ombytta rollerna kändes ovana både för centern och socialdemokraterna. Majoritetsställningens möjligheter och begränsningar måste läras genom en längre tids praktik liksom även oppositionspolitikens villkor... För centern, som vunnit 1976 års val på sin miljö och decentraliseringspolitik, måste erfarenheterna av byråkratins makt och självständighet parad med bristande samarbetsvilja ha kommit som en obehaglig överraskning... Erfarenheterna från de två Fälldinregeringarna borde resultera i uppfattningen att om regeringen skall bära det politiska ansvaret så skall den också utrustas med de nödvändiga styrmedlen."

Centerpolitikern, fil dr Roland Björnsne i Politisk Tidskrift nr 1-2 1984

"Folkpartiet fick som reformparti den otacksamma rollen att predika reformstoppets sterila budskap. Det bidrog till att skapa bilden, att vi inte riktigt visste vad vi ville, att vi tvekade för länge inför den nödvändiga kursomläggningen. Det hade varit tacksammare att förbli i opposition. 1976 var detta inte något alternativ. Partiet hade under fyra och ett halvt årtionde haft strävan att nå regeringsmakten som ett övergripande mål. Att då avstå när möjligheten äntligen erbjöds hade inte vunnit någon förståelse."

Förre folkpartiledaren och statsministern Ola Ullsten i boken "Liberal ideologi och politik" 1984

"Även om det var centerns regering som bildades 1976 var därmed inte sagt att det också var centerns politik som denna regering skulle komma att föra. Att erövra regeringsmakten är en sak. Att erövra politiken en annan. Sin verkliga utmaning möter moderaterna när de väl hamnar i regeringsställning. Som centerns erfarenheter från 1976 visar erbjuder redan koalitionspartierna hot. De går inte in i en regering till vilket pris som helst. Innan en regering ens har bildats kan moderaterna komma att ha kompromissat bort viktiga delar av sin politik. Därefter stöter en motspänstig verklighet till. Anspråken från de borgerliga väljarna kommer att vara många. En del står i samklang med de imperativa krav som ekonomin reser, men inte alla. Förmodligen inte ens merparten."

Politiske redaktören Mats Svegfors, sakkunnig i moderaternas samordningskansli i Fälldin I och statssekreterare i Fälldin II, i en krönika i Svenska Dagbladet 27/10 1984

”Vår egen oppositionspolitik under de här åren hade förvisso sina brister och en hel del av vad vi då sa och gjorde borde kanske ha varit osagt och ogjort – människan lär sig med åren. Det gäller också politiker.”

Finansminister Kjell-Olof Feldt i boken ”Samtal med Feldt” 1984

”Den första regeringsveckan 1982 var den jobbigaste vecka som jag har upplevt i mitt liv.”

Dåvarande statsminister Olof Palme i intervju för nyhetsmagasinet NU, 14/11 1985

En ny och bekymrad ton kommer numera från känsloträngarna hos de politiker vars uppgift det är att i regering söka motsvara förväntningar som skapats i opposition. Det råder ingen tvekan om att segerns sötma hos samtliga partier med regeringserfarenhet fått ett rejält stänk av desillusion. Detta är inget speciellt för Sverige.¹³ Det särartade med Sverige är att det dröjde så länge innan flera partier fick praktisk erfarenhet av vad det innebär att regera jämfört med att opponera. Nu har även Sverige fått rik erfarenhet av regerings- och statsrådsskiften under år med svåra ekonomiska problem. Regeringar av olika typer har kommit och gått: minoritets- och majoritets-, enparti- och flerparti-, socialdemokratiska och borgerliga. Många kan idag vittna om erfarenheter som statsråd eller statssekreterare. Avlagringarna av ministrarnas och ministärernas insatser finns samlade i digra arkiv.

Avhandlingen gäller en aspekt på denna politiska verklighet, nämligen övergången från opposition till regering i tre tidsled: 1. Förberedelser för regerande före val. 2. Förberedelser mellan valet och tillträdet. 3. Starten i regeringsställning. En rad andra frågor av intresse vid regeringsskiften berörs inte mer än perifert. Dit hör varför en tidigare regering föll¹⁴, hur ett regeringsparti klarar övergången till opposition, varför och hur en viss regering resulterat ur den parlamentariska situationen¹⁵, kommunikationsvägar inom regeringskansliet¹⁶, förhållandet mellan regering och ämbetsverk¹⁷, partikongresser och regeringspolitik¹⁸, riksdagens utveckling¹⁹ m m. I dessa frågor har ett antal studier redan genomförts eller pågår.

Den särskilda inriktningen på den här boken är att knyta samman två politiska verkligheter som skiljer sig starkt åt och som oftast även behandlas åtskilt men som har ett nära samband: oppositionstidens aspirationer och regerandets prestationer. Regeringsskiftet är den viktiga punkt i tiden där de möts – eller kolliderar.

KAPITEL II

Teori och metod

1. Den demokratiska styrningskedjan

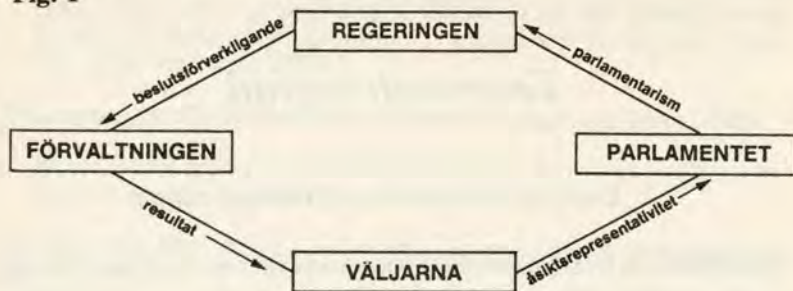
Påståendet att övergången från opposition till regering har visat sig rymma problem får mening först i förhållande till en norm för hur en demokrati av svensk typ ”borde” fungera när ett parti övertar regeringsmakten efter en valseger. Den norm som får sitt uttryck såväl i författningen som i politikernas och väljarnas uppfattning är att vi ska ha *partiregeringar* som fungerar enligt *den demokratiska styrningskedjan*. Vad innebär då dessa båda begrepp? Jag startar med styrningskedjan för att sedan behandla partiregeringar.

Den parlamentariska demokrati som Sverige numera är även i sin skrivna författning bygger inte på maktindelning utan på en monistisk statsuppfattning.¹ All offentlig makt utgår från folket. Man kan med Daniel Tarschys fråga: ”Vart tar den vägen? Den offentliga sektorn växer. Mer och mer makt utgår från folket. Vem tar hand om den.”² Det normativa svaret ges av den demokratiska styrningskedjan.³

1. Folket är den offentliga maktens enda källa. ”*All offentlig makt i Sverige utgår från folket.*” Regeringsformen 1:1.
2. Folket väljer riksdag. ”*Riksdagen är folkets främsta företrädare.*” RF 1:4.
3. Ur riksdagen utgår landets regering. ”*Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.*” RF 1:6.
4. Till regeringens förfogande står ett regeringskansli. ”*För beredning av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli.*” RF 7:1.
5. Myndigheterna lyder under regeringen. ”*Under regeringen lyder justitiekanslern, riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.*” RF 11:6.

Grundtanken är alltså att vi har en styrningskedja med ett antal *kopplingar*. Väljarnas uppfattning om vilken politik som bör föras

Fig. 1



Den demokratiska styrningskedjan

kommer framförallt till uttryck via deras val av riksdag. Mellan väljare och riksdag skapas därmed någon form av *åsiktsrepresentativitet*. Kopplingen mellan riksdag och regering grundas på en *parlamentarisk princip*: regeringen utgår ur riksdagen, ska ha dess förtroende och i vart fall tolerans.⁴ Kopplingen mellan regering och förvaltning grundas på en *hierarkisk princip*: förvaltningen står till regeringens förfogande för att genomföra dess intentioner, åstadkomma *beslutsförverkligande*. Detta tänks slutligen ge de *resultat* i verkligheten som väljarmajoriteten önskar nå via politiska beslut.

Samtidigt förutsätts två strömmar gå i andra riktningen:

Dels en *ansvarskedja*. Förvaltningen är ansvarig inför regeringen, som är ansvarig inför riksdagen, vars ledamöter i sin tur är ansvariga inför väljarna. I valen bedömer väljarna inte bara vad kandidaterna till riksdagen säger sig vilja göra utan även hur de har skött det ansvar de tidigare har getts.⁵

Dels en *informationskedja*. Förvaltningen är inte ens i den normativa modellen tänkt bara som en passiv verkställare. Myndigheterna ska aktivt följa vad som sker på de sektorer de är ansvariga för, fästa regeringens uppmärksamhet på brister och på åtgärder som behöver vidtas. Regeringen är skyldig att ställa ett omfattande material till riksdagens förfogande. Riksdagens ledamöter är inte passiva åsiktsrepresentanter utan ska också upplysa väljarna om vilka problem och förutsättningar som landet står inför. "Representation är inte bara opinionsspeglning. Det måste också finnas ett utrymme för opinionsbildning i politiken, dvs just för agitation mot den rådande opinionen eller den rådande likgiltigheten."⁶ Att partierna leder, inte blott avläser, opinionen är fullt förenligt med den

demokratiska styrningskedjan. Den kräver bara att de som i riksdag och regering fått väljarnas mandat också efter valet verkar i enlighet med det mandat de sökt och erhållit.

Det är lätt att se hur *störningar* (utifrån den normativa folkstyrelsemodell som här angetts) kan uppkomma i den demokratiska styrningskedjan. Kring var och en av dem finns en omfattande litteratur.⁷

- En typ av störning är att de olika kopplingarna inte fungerar som tänkt. Man får brott i själva kedjan.

I kopplingen *mellan väljare och riksdag* blir kanske inte riksdagen åsiktsrepresentativ för folket. Detta kan hända av en rad orsaker. Valsystemets regler kan medföra att väljarnas utslag översätts fel. Väljarnas preferenser och partiernas presentation av alternativ kan vidare vara sådana att översättningen från väljarnivå till riksdagsnivå inte fungerar. Det kanske inte finns någon konsistent majoritetsuppfattning och rangordning i olika frågor. Vi får då ett "roterande flertal".⁸ Resultatet går inte att tolka. Frågan blir i så fall inte huruvida majoriteten ska styra utan *vilken* majoritet som ska styra.⁹ Antalet rimliga åsiktskombinationer kan också vara så stort att antalet partier är för litet för att kunna representera dem. Redan med fem sakfrågor och tre alternativ i varje finns det 243 möjliga åsiktskombinationer.¹⁰ Detta är det bekanta problemet med att väljarna tvingas ta ställning till "åsiktspaket" där de gillar vissa saker men inte andra.

I kopplingen *mellan riksdag och regering* finns möjligheten att den viljeytring väljarna avgett genom sitt val av riksdag inte entydigt anger vilken regering som ska bildas. I parlamentariska flerpartisystem med proportionellt valsysteem kan väljarna enbart indirekt påverka det som är huvudfrågan i varje val: vilken regering som ska leda landet.¹¹ Sådana system öppnar därmed för *koalitionsspel*. I dessa är den styrka som olika partier har i riksdagen en av de resurser som används. Men väl så viktigt kan vara vilka aktörer som befinner sig i "vipp"-position, dvs har den strategiska fördelen att vara omistliga på marginalen för att en viss koalition ska komma till stånd och dessutom har flera koalitionsalternativ att spela med.¹² Ett parti som motvilligt och med andra alternativ tillgängliga går in i en koalition som bara kan bildas med dess medverkan och som känner starkt för en

viss fråga kan komma att driva igenom en politik i denna fråga som det saknas stöd för i såväl riksdag som väljarkår.¹³

Kopplingen *regering och förvaltning* rymmer hela diskussionen om förhållandet mellan politiker och byråkrati. Många forskare har visat att offentliga byråkratier har vissa grundläggande systemegenskaper i form av regeltänkande, benägenhet till re-
virbevakning, övervärdering av själva processen jämfört med substansen, urval av information och perspektiv beroende på utsiktspunkt ("where you stand depends on where you sit") etc.¹⁴ Byråkraterna upplever sig inte i sin roll begränsade till att passivt verkställa vad politikerna bestämt. De anser sig också ha legitima och viktiga uppgifter för att i samspel med politikerna formulera och förankra politik.¹⁵ Relationen mellan politiker och byråkrater bör dock ses mera som komplementär än som antagonistisk. Båda har strategiska resurser som den andra kategorin behöver.¹⁶ För att en regering ska kunna genomföra sin politik räcker det inte med att den har lojala och politiskt passiva tjänstemän till förfogande. De tjänster som tjänstemännen måste leverera för att det ska gå bra *kräver* ett aktivt engagemang. Politikern behöver tjänstemän som av egen kraft berättar hur idéer tekniskt kan utföras, som aktivt bedömer varifrån motstånd kan förväntas, som ger egna uppslag till hur en fråga kan vinklas för att lättare drivas igenom etc. Omvänt är tjänstemännen och myndigheterna under ett departement beroende av en rad strategiska resurser som ministern förfogar över. Ju tyngre han är i till exempel budgetspelet, desto bättre för sektorn. Ju mer välinformerad han är desto lättare kan han företräda departementet. Som minimum behöver både departementstjänstemän och myndigheter det skydd som består i att ministern inför press, allmänhet, riksdag, det egna partiet och de andra ministrarna legitimerar och aktivt försvarar det som görs inom departementets sektor.¹⁷ Detta ömsesidiga beroende tvingar fram ett samspel. Det är uppenbart att departementstjänstemän och förvaltning därvid även kan påverka hur en regerings intentioner genomförs.

Kopplingen mellan *förvaltning och verklighet* rymmer en mängd problem. De politiker som har tagit ett visst beslut och de tjänstemän som försöker genomföra det kan ha haft en helt otillräcklig eller felaktig uppfattning om hur verklighetens samband fungerar. Summan av de olika myndigheter som utifrån

sina egna perspektiv söker prägla verkligheten kan bli en sammantagen effekt som ingen förutsett. Det är inte på något sätt givet att ens ett till synes klokt beslut och ett till det yttre effektivt genomförande åstadkommer det resultat i verkligheten som var tänkt.¹⁸ Det kan visa sig att beslutsfattarna håller vad de lovade men att *beslutet* inte håller vad det lovade.¹⁹

För att summera om problem som kan uppkomma i de olika kopplingarna i den demokratiska styrningskedjan: Överensstämmelsen mellan väljare och riksdag kan vara svag. Vi får då en tendens till en *politik utan väljare*, en politikernas politik. Sambandet mellan riksdag och regering kan brista. Vi får då en tendens till en *politik utan parlament*, en regeringens övermakt. Kopplingen mellan regering och förvaltning kan brytas. På motsvarande sätt som Galbraith talat om en direktörernas revolution och en kapitalism utan kapitalister, kan vi då få en tendens till en *politik utan politiker* (de som har ansvaret har inte makten och de som har makten har inte ansvaret). Avståndet mellan förvaltning och verklighet kan bli långt. Vi får då en tendens till en *politik utan resultatmening*. "The process is the purpose."²⁰

Störningar kan givetvis uppkomma i flera kopplingar samtidigt. Hur sambandet mellan väljaruppdrag och verklighetseffekt då blir är högst osäkert. Två brister kan ibland ta ut varandra: ett dåligt genomtänkt beslut som genomförs dåligt blir utan större skadlig effekt.²¹

- En andra typ av störning i den demokratiska styrningskedjan är att *kedjan drivs baklänges*. I stället för besluts- och initiativkedjan väljare-riksdag-regering-förvaltning får vi en kedja förvaltning-regering-riksdag-väljare. Myndigheterna är då de som i första hand tar de politiska initiativen och som med hjälp av stora utredningsavdelningar utarbetar de förslag som sätts på den politiska dagordningen.²² I stället för att aktivt styra väljer regeringen att hantera det som ämbetsverk lagt på dess bord. Riksdagsmännen hämtar en stor del av sina motionsinitiativ från förslag som myndigheter inte lyckats få igenom i budgetarbetet och från remissvar på utredningar.²³ I de kommittéer som förbereder regeringsförslag spelar tjänstemän i myndigheter och regeringsskansli en viktig roll. Och riksdagsmännen ser som en huvuduppgift att förklara för väljarna varför den verklighet och de förslag som förvaltning och regering presenterat måste gälla.²⁴

■ En tredje typ av störning i den demokratiska styrningskedjan är att *helt andra aktörer* driver kedjan. Massmedier och organisationer nöjer sig inte med att spela sin naturliga och viktiga roll på opinionsmarknaden.²⁵ De försämrar de översättningsmekanismer som de enligt den demokratiska teorin skulle stärka. Klagomål av det här slaget är legio i dagens samhällsdebatt och bildar också teman för en stor del av samhällsvetenskapen. Massmedierna påstås tillhandahålla megafoner för de redan starka²⁶ eller omvänt ha en fixering vid dramatiska yttringsformer som överdriver betydelsen av små ytterlighetsgrupper.²⁷ Massmediernas allt viktigare roll som kanal för politikerna sägs medföra risker för att dessa anpassar sig till mediets krav – särskilt televisionens – på bekostnad av relevans och saklighet. Politiker osäkra i sin egen förankring kan också ta fel på starka medieopinioner och tro att de är den breda folkmeningen.²⁸ De starka intresseorganisationerna sägs medföra risker för att särintressen tillskansar sig ett starkt inflytande över politiken på vissa områden, på bekostnad av allmänintresset. Denna tendens stärks om vinsterna av en viss politik är koncentrerade medan kostnaderna är utspridda.²⁹ Den engagerade och organiserade minoriteten segrar över den ljumma och oorganiserade majoriteten. Vissa organisationer har medel att hindra att politiska intentioner genomförs.³⁰ Det främsta exemplet är kanske parterna i en avtalsrörelse i en situation där regeringens ekonomiska politik hänger på att kostnadsläge och inflation hålls tillbaka. Det finns också de som menar att näringslivet indirekt har en sådan vetoposition genom att de resurser det producerar är livsviktiga för varje samhälle och regering.³¹ Företrädare för starka organisationer kan också ingå koalitioner som bryter den demokratiska styrningskedjan, genom att bilda en sluten sektor, ett beslutssegment, ett informellt nätverk, en korporativ beslutsform eller t o m en ”järntriangel” av politiker, byråkrater och organisationsföreträdare.³²

En mycket viktig realitet för de politiker och andra som agerar i olika led av den demokratiska styrningskedjan är att faktorer *utanför* det nationella politiska systemet gör sig gällande, sätter bestämda ramar och ger ofta avgörande förutsättningar för politiken. Om en oljekris eller u-båtsattack plötsligt drabbar betyder det inte mycket vad väljarna lovades av reallönestegringar eller sänkta försvars-

kostnader. Inte heller inom landet är politiken allt. Sociala och ekonomiska förändringar kan rubba mycket av förutsättningarna för den välordnade beslutskedja som modellen anger, inte bara så att löften måste överges utan också så att tyngden och initiativordningen hos olika delar av det politiska systemet skiftar med omständigheter som skapas av mycket annat än politik. Tänk om kvinnorna plötsligt halverar sitt barnafödande. Vad gör stat och kommun då, med daghemsplaner och annat? Politik har i mycket en *komplementär* natur.³³ In för behandling i det politiska systemet förs frågor som många upplever inte klaras bra på annat sätt. Ut åker andra frågor som inte längre anses viktiga eller som nu kan lösas utan politik. I tider av ekonomiska problem ökas det politiska systemets svårigheter på två sätt: fler och svårare frågor förs upp på den politiska dagordningen (som att bekämpa arbetslöshet och få ny industri) och de politiska beslutsfattarna har mindre resurser för att lösa dem.³⁴

Knappast någon politisk riktning lär heller anse det önskvärt att det politiska systemet, med regeringen som ledande kraft, styr allt. Alla vill ha utrymme även för en privat sfär och ett civilt samhälle. Inte ens inom det politiska systemet vill regeringar styra allt. Strävan efter rättssäkerhet, mångfald, decentralisering och affärsmässighet är fyra starka motiv för att medvetet skydda myndigheter och annat som ingår i ”staten” från central politisk påverkan i enskilda ärenden.³⁵ Det finns alltså viktiga avsedda gränser för hur långt regeringen styr inom det politiska systemet. Även ur partipolitisk synvinkel kan en regering ha starka skäl att hålla ifrån sig en mängd beslut. Många frågor är starkt kontroversiella och blir extra infekterade om de politiseras ytterligare genom att föras upp på regeringsnivå.³⁶ En regerings dagordning och statsrådets tid är också så överfyllda³⁷ att enda chansen att kunna ägna kraft åt de verkligt prioriterade frågorna är att försöka skjuta ifrån sig mycket annat. En regering har visserligen många styrinstrument till förfogande³⁸, men den politiska ledningen kan i praktiken använda dem målmedvetet och kraftfullt bara i ett begränsat antal frågor och situationer.

Den politiska verkligheten är avsevärt mer komplicerad än vad den demokratiska styrningskedjan förutsätter och förutsäger i sin enkla form. Det hindrar inte att folkstyret kräver att det finns en relation mellan väljare och valda liksom mellan parlament och regering, regering och förvaltning, förvaltning och verklighet. Det

ska göra en skillnad hur väljarna röstar, hur riksdagen är sammansatt och vilka som regerar. Den demokratiska styrningskedjan kan därvid användas även som en *idealtyp* som empiriska resultat kan relateras till.³⁹ Så sker i denna studie som vidare utgår från ett rationalistiskt betraktelsesätt: även om ekonomiska och andra villkor begränsar politikernas handlande är dock medvetna politiska handlingar möjliga och med olika utfall som följd.⁴⁰ Andra system och inflytelser sätter ramar men sätter inte hela politiken. Partierna har mål som de vill förverkliga och de använder medvetna politiska strategier för att nå sina mål, styrda av olika maximeringsprinciper på olika politiska arenor.⁴¹

Att en inkommande regering bör ha vilja och möjlighet att utträta något av det som det parti/de partier som ingår i den gick till val på är ett viktigt led i den demokratiska styrningskedjan, både som idealtyp och som norm i författning och levande föreställning i en demokrati av svensk typ. Detta krav på partiregeringar står dock inte och faller med just den demokratiska styrningskedjan, så som den här presenterats. Även med en starkare betoning av folkstyrelsen som ansvarighet hos de styrande inför väljarna mer än uppdrag från väljarna förutsätts att en inkommande regering har en politisk vilja och kan omsätta den i handling.

Problem för nya regeringar kan analyseras med två olika ansatser:

Den ena är att studera de *andra* aktörer och krafter som skapar svårigheter: särintressens makt, byråkratiers egenmaktighet eller tröghet, massmediernas snedvridningar osv.

Den andra ansatsen är att granska hur *partierna och de politiska aktörerna* tar vara på det handlingsutrymme som trots allt finns. När man i debatt och forskning hävdar att andra aktörer fått för stor tyngd kan en viktig del av förklaringen tänkas vara att partierna inte tillräckligt väl fyller den roll och det utrymme de har, t ex genom förberedelser för regerande och i sitt utövande av regeringsmakten.⁴² Andras utrymme skapas i så fall i stor utsträckning av att partier och politiker ger det. Denna ansats präglar uppläggningsen av den här avhandlingen. Den kompletterar därmed de studier som har haft den första huvudansatsen⁴³, genom att fokusera analysen på partier och partiregeringar.

2. Partiregeringar

Det är främst partiernas uppgift att få den demokratiska styrningskedjan att fungera, i dess olika led. Inför väljarna presenterar de alternativa uppsättningar av program och kandidater. Via parlamentet översätter de väljarnas utslag till val av regering. I regeringsställning utgör de den aktiva kraft som i handling söker omsätta de riktlinjer väljarna antas ha gett sitt stöd. Det är också partierna som ställs till ansvar inför väljarna för sitt sätt att utöva regeringsmakten. Ett system med partiregeringar ska på så sätt vara både "responsive" och "responsible".⁴⁴ Normativt såväl som empiriskt kan tyngdpunkten läggas på den förra eller på den senare aspekten.

Vad krävs då för att ett parti/en partikombination som har segrat i val ska lyckas omvandla sitt valprogram till praktisk regeringspolitik?

Richard Rose har angett sju villkor, varav de fem första avser tiden före eller vid tillträdet och de två sista tiden efter tillträdet.⁴⁵ Partiet måste på förhand ha formulerat de politiska intentioner som det avser att förverkliga i regeringsställning. Partiets intentioner måste förenas med att det också har angett praktiserbara medel för att nå de önskade målen. Företrädare för partiet måste ta hand om de viktigaste posterna i regeringen. Antalet partiföreträdare i regeringen måste vara tillräckligt stort för att tillåta partiets representanter att engagera sig i ett brett spektrum av politiska beslut. De partiföreträdare som ges plats i regeringen och regeringsadministrationen måste ha de färdigheter som krävs för att kontrollera stora byråkratiska organisationer. Partiföreträdarna måste, väl i regering, ge hög prioritet åt att genomdriva partiets politik. Denna politik ska också genomföras i praktiken av den administration som står till regeringens förfogande.

Katz 1982 anger "at least" fyra villkor: För det första måste alla större regeringsbeslut tas av personer utsedda genom val genomförda längs partilinjer, eller av individer utsedda av och ansvariga inför sådana personer. För det andra måste politiken beslutas inom det regerande partiet eller genom förhandlingar mellan partierna i en koalitionsregering. För det tredje måste innehavarna av de högsta ämbetena (som statsråd och statssekreterare) vara utvalda inom sina partier och vara ansvariga inför folket genom sina partier. Positioner i regeringen måste vara ett utflöde av stöd inifrån partiet

snarare än att partipositioner följer av personlig väljarframgång. För det fjärde måste partiförankrade ledare ha förmåga att effektivt kontrollera byråkratin.

Personer som har varit med och kämpat på valfältet och kommit fram via partierna känner trycket i regering av vad de och deras parti har sagt före valet och av att genomföra vad de har varit med om att utarbeta inom sitt parti. Detta bidrar också till att regeringen i högre grad kan fungera som en politisk enhet gentemot alla de splittrande krafter som statsråd utsätts för. Kanske allra viktigast är att politiska statsråd måste stå till svars inför parti och väljare. De får en stark motivation att visa upp sådana resultat att de och deras parti kan återväljas. "If winning isn't everything, losing isn't anything."⁴⁶

De beskrivningar som ges i litteraturen av förutsättningar för partiregeringar utgör en blandning av egenskaper hos *det politiska systemet* och prestationer som *partierna* har att utföra, mer eller mindre väl. Vad gäller systemet uppfyller Sverige många av förutsättningarna och då framförallt den viktigaste: att det finns väl sammanhållna och programorienterade partier. Men samtidigt finns betydande begränsningar i det svenska systemet, som att en så stor del av den offentliga verksamheten utförs i för regeringen svårstyrbara kommuner och landsting och att den politiska kulturen är inriktad på mycket långa berednings- och förhandlingsprocesser. Vad gäller partier som övertar regeringsmakten utgår jag i denna studie från att deras grad av präglning av regeringspolitiken ökar ju fler av följande villkor som är uppfyllda:

Före valet och vid maktövertagandet: 1. Partierna har intentioner som de vill förverkliga i regeringsställning och som skiljer sig åt mellan partierna. 2. Intentionerna är utförda i en form som gör dem möjliga att tillämpa. Målen är operationella.⁴⁷ 3. De personer som tillträder som statsråd och i stor utsträckning även som statssekreterare har före valet varit aktivt verksamma i partiarbete och, ifråga om statsråden, ledande kandidater i det val som gav regeringsmakten. 4. De nya statsråden och statssekreterarna har tillräcklig kompetens, dels på det sakområde som de får det direkta ansvaret för, dels i att leda en byråkrati.

Efter tillträdet: 5. Den tillträdande regeringen har ett betydande handlingsutrymme. Den är bara i liten grad uppbounden av tidigare beslut och av processer som pågick när den tillträdde. 6. Den nya regeringen söker aktivt ta vara på detta handlingsutrymme för att

genomföra det program partiet/partierna gick till val på. 7. Statsråden och regeringen som helhet får tid att arbeta med de frågor som de främst har valts för och förberett sig för.

Dessa villkor kan givetvis vara uppfyllda i högre eller mindre grad. Det bör också framhållas, att förberedelser under oppositionstiden inte nödvändigtvis behöver vara offentligt redovisade. Kampen på valfältet kan kräva sitt urval av aspekter och argument, sina förenklingar och symboler, vilket inte hindrar att en partiledning samtidigt internt kan förbereda mera i detalj hur partiet vid en valseger ska genomföra de förslag och intentioner det angett som särskilt viktiga och hantera de frågor som partiledningen inser att en ny regering tvingas ta itu med.

3. Frågeställningar

- En huvudfråga för denna undersökning gäller vad som sker i övergången från opposition till regering. Den formar sig i stor utsträckning till en fråga rörande *den politiska tiden*. Vilka är skillnaderna mellan *före* och *efter* ett regeringsskifte, t ex när det gäller kriterier för urval av politiska frågor? Är det ungefär samma typ av politisk verklighet eller rör det sig i grunden om två skilda typer av spel? Vad betyder själva *starten* i regering (dvs tidsaspekten *tidigt/senare* under en regeringsperiod) och vad är särpräglade för just denna tidsfas?
- En andra fråga gäller villkoren för partiregeringar, i vilken utsträckning de uppfylls i Sverige. I anslutning till detta ska också belysas och diskuteras hur pass fruktbar den demokratiska styrningskedjan är för att tolka relationen mellan väljare och landets politiska ledning i samband med val som leder till regeringsskiftet. Under denna andra fråga prövas vilken av tre olika huvudbilder av vad som händer med beslutsutrymmet vid ett regeringsskifte som har mest fog för sig:
 1. Det parti/de partier som tar över regeringsmakten vet väl vad de vill och har utarbetat konkreta, genomtänkta och operationella program på en rad viktiga områden. Väl i regering får de goda möjligheter att ägna sig åt att genomföra dessa program. Möjligheterna tas också väl tillvara, med hjälp av statsråd och andra

medarbetare som har god kompetens för sina nya uppgifter. Det som sagts före valet blir också beslutsverklighet efter valet.

2. Partierna vet vad de vill, har förberett sig så långt det låter sig göras och sätter in kompetenta krafter på att i regeringsställning genomföra sitt segrande program. Men deras arbete hindras eller försvåras av trögheter eller aktivt motstånd från andra krafter, som byråkratin. Det som sagts före valet blir genom andras hinder i liten grad beslutsverklighet efter valet.
3. Partierna har visserligen klara intentioner, men de har inte tillräckligt väl tänkt igenom före valet vilken situation de kommer att ställas inför om de hamnar i regeringsställning. Programmen är alltför dåligt preciserade för att omedelbart kunna genomföras, rymmer inre motsättningar och tar inte upp en rad tunga frågor som en regering måste ägna sig åt. De politiker som övertar regeringsmakten är föga förberedda för den nya uppgiften och har ofta inte den bakgrund som krävs för att effektivt kunna hantera regeringsmaskineriet från starten. Partierna har svagt analyserat hur de ska möta ekonomiska och andra hinder för att genomföra vad de vill. Det som sagts före valet blir genom orsaker som främst ligger hos partierna och politiken i ringa grad beslutsverklighet efter valet.

Var och en av dessa huvudbilder är uppenbart förknippad med olika praktiska slutsatser, utifrån normen för folkstyrelse och partiregeringar att det bör finnas ett samband mellan vad partier säger före val och beslutar i regering efter val. Om bild 1 kommer verkligheten närmast, finns inget problem (utom att valprogrammen när de förverkligas kan visa sig ge andra effekter än som utlovats, något som väljarna i så fall antingen får förbanna sig själva för eller utkräva ansvar för i nästa val). Om bild 2 kommer verkligheten närmast finns ett problem, men det måste framförallt motverkas genom förändringar som rör byråkratin och andra hindrande krafter. Om bild 3 kommer verkligheten närmast finns också ett problem, men reforminriktningen blir då främst att stärka partiernas förmåga och förutseende. Med stöd av ett rikt empiriskt material kommer jag att tillåta mig att ge en del synpunkter även på inriktningen av reformer i syfte att stärka folkstyrelsen.⁴⁸

Ett allmänt syfte med undersökningen är också att öka kunskapen om villkoren för övergången från opposition till regering. Yt-

terst lite finns skrivet om detta.⁴⁹ Ifråga om den politiska verksamhet som utgörs av regeringsförberedelser finns vad jag vet ingen analys gjord som gäller svensk politisk verklighet.

4. Material

Materialet till undersökningen hämtas från de svenska regeringskiftena 1976 och 1982 samt från förberedelserna inom den borgerliga oppositionen inför ett eventuellt regeringsskifte 1985. Fyra typer av material utnyttjas:

1. *Offentliga handlingar.* Detta material är rikligt särskilt i regeringsfasen. Praktiskt taget varje steg som ett statsråd tar i Sverige avsätter ett dokument. Jag har systematiskt gått igenom samtliga propositioner, utredningsdirektiv, regeringsprotokoll, departementsprotokoll och pressmeddelanden från tiden för den nya regeringens tillträde fram till utgången av året efter, med koncentration på en analys av tiden från regeringsskiftet fram till 1 juli året efter. Statskalendrarna respektive år, redovisningar från riksrevisionsverket samt annat offentligt tryck och utredningsrapporter m m har också varit till stor nytta. I förberedelsefasen är riksdagstrycket ett viktigt material. Öppet tillgängliga är också rapporter till partikongresser före val, kongressprotokoll, anföranden av partiledare m m. Jag har också utnyttjat TT-Nyhetsbankens dataarkiv över utgående TT-telegram.
2. *Interna handlingar.* Jag har getts möjlighet att gå igenom protokoll eller åtminstone dagordningar från riksdagsgrupper, förtroenderåd/gruppstyrelser, partistyrelser samt arbetsutskott (motvarande) året före respektive val. Eftersom de socialdemokratiska protokollen är så utförliga och tiden så näralliggande har jag ifråga om 1982 inte fått möjlighet att läsa dem i detalj utan endast tagit del av dagordningar samt indirekt fått stöd av dem för datering m m. Partiledningarna har inom samtliga partier varit mycket generösa med att släppa till ett ifråga om 1982 och 1985 omfattande, tidigare oredovisat, skriftligt material från interna förberedelser inför regeringsskiftet. Även från perioderna av regeringsbildning samt den första tiden i regeringsställning

har jag fått tillgång till viktigt internt arbetsmaterial, typ budget-cirkulär, dagordningar för allmänna beredningar och första årets interna skrivelser från statsrådsberedningen till statssekreterarna. Detta gäller i synnerhet 1982. Ett antal statsråd i respektive regering har också låtit mig i detalj ta del av deras fickalmanackor och dagkalendrar som ett bidrag till att skaffa en konkret bild av starten för en ny regering och nya statsråd.

3. *Skriftlig enkät.* Denna har genomförts med hela grupperna tillträdande statsråd och statssekreterare 1976 och 1982. Efter att ha gjort upp tid för intervju har jag sänt enkäten med ett följebrev och bitt personerna ifråga att fylla i enkäten till intervjutillfället. Intervjuerna har sedan inletts med en genomgång av enkäten och enkätsvaren. De svarande har garanterats anonymitet, dvs att svaren endast skulle användas för statistiska sammanställningar och bearbetningar. Svarsfrekvensen på enkäten har varit följande:

Statsråd 1982: N=17 svarande = 16 (94,1 %)

Statsråd 1976: N=19 svarande = 19 (100 %)

Statssekreterare 1982: N=22 svarande = 21 (95,5 %)

Statssekreterare 1976: N=17 svarande = 17 (100 %)

Svarsfrekvensen är alltså mycket hög. Ifråga om några statsråd och statssekreterare har jag valt att avstå från enkätformen, då enkätfrågorna inte har varit helt relevanta för deras mer övergripande uppgifter. Detta gäller bland statsråden Olof Palme och Ingvar Carlsson 1982 samt Thorbjörn Fälldin 1976 (partiledarna Gösta Bohman och Per Ahlmark har besvarat enkäten med inriktning på sina respektive departementsroller). Bland statssekreterarna gäller det Ulf Larsson, Odd Engström och Kjell Larsson 1982 samt Gösta Gunnarsson, Carl Bildt⁵⁰ och Carl Tham 1976. Ifråga om de två statsråd som tillkom under startåret 1982, Mats Hellström och Anders Thunborg, har jag avstått från skriftlig enkät men genomfört intervjuer.

4. *Intervjuer.* Dessa har varit av två slag:

– Dels har jag genomfört strukturerade intervjuer med statsråd och statssekreterare 1976 och 1982. Intervjuerna har varat mellan en halvtimme och en och en halv timme, i genomsnitt ca en timme. De har spelats in på band och därefter skrivits ut. Ano-

nymitet har garanterats. Syftet har varit att som ett komplement till enkäten få en mer inträngande, levande och nyansrik beskrivning av särskilt villkoren för nya departementsledningar och en ny regering. Genom de uppföljande intervjuerna har det också gått att få indirekt belyst i vilken utsträckning enkätsvaren har varit genomtänkta och verklighetsgrundade. Denna indirekta kontroll har genomgående gett ett positivt resultat. Svarsfrekvensen ifråga om intervjuer har vidare varit hundraprocentig för samtliga undergrupper: statsråd 1982 (N=21), statsråd 1976 (N=20), statssekreterare 1982 (N=25) och statssekreterare 1976 (N=20). Sammanlagt 41 statsråd och 45 statssekreterare har alltså intervjuats på detta sätt. Av utrymmesskäl har jag inte haft möjlighet att mer än i ytterst begränsad grad citera ur detta material, som i utskrivet skick omfattar över 1000 tättskrivna A4-sidor, men de erfarenheter det förmedlar har jag självfallet tagit vara på.

– Dels har jag intervjuat ett stort antal personer inom partier-
nas ledningar, och medarbetare till dessa, i syfte att så långt möjligt kartlägga fakta rörande agerandet under de tre tidsfaserna, främst förberedelser för regerande. Vilka som intervjuats i detta syfte framgår av käll- och litteraturförteckningen. Ifråga om dessa intervjuer har anonymitet inte garanterats. Här har jag istället snarast efter en intervju gjort en skriftlig nedteckning som sedan underställts intervjupersonerna för kontroll av att jag uppfattat deras fakta och bedömningar korrekt. Denna typ av intervju har genomförts med ett 50-tal personer, ungefär hälften socialdemokrater och hälften borgerliga. Flertalet har intervjuats mer än en gång. Nedteckningarna omfattar ca 400 tättskrivna A4-sidor.

En brist i intervjumaterialet är att jag inte hann genomföra mer än ett kortare samtal för denna avhandling med huvudpersonen 1982, Olof Palme.

5. Metod

Metoden är komparativ.⁵¹ Jag jämför regeringsskiftet 1976 med regeringsskiftet 1982. I analysen av regeringsförberedelser hos en opposition förs även 1985 in, närmast för att belysa om de borgerli-

ga partiernas förberedelser blivit annorlunda sedan de fått motsvarande regeringserfarenhet som socialdemokraterna.

Valet av undersökningsår har två motiv. Det ena är att 1976 och 1982 gav de två stora regeringsskiften som inträffat i Sverige under efterkrigstiden. Ett politiskt block avlöstes av ett annat i regeringsställning efter val där det gamla regeringsblocket förlorat majoriteten hos folket och i riksdagen. Regeringsskiftena 1978, 1979, 1981 och 1986 har t ex inte alls samma karaktär av en opposition som går ut och söker och vinner väljarnas stöd för att överta regeringsmakten och genomföra sitt program. Det andra motivet är att de partipolitiska förutsättningarna var så olika för 1976 och 1982 års tillträdande regeringar. 1976 kom en borgerlig majoritetsregering vars partier och politiker nästan helt saknade erfarenhet av regerande. 1982 övertog en socialdemokratisk minoritetsregering med betydande tidigare erfarenhet av regerande.

Inom ramen för en gemensam institutionell miljö bygger således den forskningsstrategi som valts på "maximum-difference" ifråga om det som främst skall studeras och förklaras, nämligen partiets agerande och handlingsmöjligheter inför, under och strax efter regeringsskifte. Svagheter med denna strategi är att bara begränsade slutsatser kan dras av skillnader mellan olika fall, ty de kan tänkas ha en mängd olika förklaringar som inte fångas in i undersökningen. Styrkan med strategin är att *likheter* i resultat får en betydande generell giltighet. Om man upptäcker att vissa mönster är likartade *trots* att regeringsskiftena skiljer sig åt ifråga om enparti/flerparti, minoritet/majoritet, socialistisk/borgerlig politisk inriktning, erfarenhet/erfarenhet så har man stark grund för att hävda att de har allmän bäring, i vart fall i svensk institutionell miljö.⁵² Även ifråga om skillnader bör dock vissa försiktiga slutsatser kunna dras, men de kräver i så fall en extra noggrann kontroll och analys av de olika omständigheter som föreligger.

Självfallet hade det varit till fördel för analysen om fler fall av regeringsskiften i samband med val i Sverige förelegat och kunnat jämföras. Att så inte är fallet kan dock inte vara ett tillräckligt skäl för att vänta med att analysera det material som finns.

Utöver att identifiera likheter bör också vissa *falsifieringar* kunna göras.⁵³ Om det t ex kan visas att de borgerliga i sina förberedelser 1985 gjort vissa saker som de inte gjorde 1976 så kan därmed satsen att en opposition bestående av flera partier inte skulle klara den typen av förberedelser fastslås som falsk. Om en ny socialdemokra-

tisk regering har lyckats att inom en viss tid genomföra en procedur eller en förändring som en borgerlig regering inte lyckades med, så kan på motsvarande sätt det generella påståendet att något sådant skulle vara omöjligt för en ny regering avfärdas som falskt.

Utbudet av beslut och handlingar från en regering är så enormt att det har varit nödvändigt att i redovisningen ofta drastiskt reducera informationsmängden genom att konstruera nyckeltal och statistiska klassificeringar. Fördelen är att redovisningen får rimligt omfång och måhända ger en tydligare totalbild. Nackdelen med att i en del fall, typ det första budgetarbetet, snarare redovisa beslutsresultat än de detaljerade beslutsprocesserna och enskilda sakfrågorna är givetvis att processerna delvis kan rymma andra inslag än de som manifesteras i resultaten. Denna nackdel balanseras dock av att jag bakom redovisningarna har även en omfattande kännedom, förvärvat genom intervjuer men även via genomgångar av dokument, om behandlingen av de enskilda sakfrågorna och om de olika processer som har pågått. Bakom bedömningar ligger därför som regel mer än de tabeller och diagram som direkt redovisas.

Sedvanlig källkritik har tillämpats. Det innebär bl a att ifråga om beskrivningar av vad som har hänt försteg har getts åt dokument, i synnerhet samtida, framför muntliga utsagor. Ifråga om intervjuutsagor har kriterierna för *närhet* (att källan ska ha funnits nära det faktiska händelseförlopp som beskrivs), *samtidighet* (att källan ska lämna sin information så kort tid som möjligt efter händelsen) samt *tendens* (att det bör finnas minst två av varandra oberoende källor när varje källa för sig kan tänkas ha intresse av att framställa ett sakförhållande på ett partiskt sätt) särskilt uppmärksammas.

Kravet på *närhet* har inte varit något problem, eftersom huvudaktörerna själva och deras närmaste medarbetare har ställt sig till förfogande och visat stor öppenhet. Kravet på *samtidighet* är mera problematiskt, särskilt ifråga om 1976. Nästan ett decennium hade hunnit passera när intervjuerna gjordes med 1976 års statsråd och statssekreterare. Jag har därför inte använt dessa intervjuer som viktiga faktakällor, utan mera för att ta del av personernas tolkningar i efterhand av sina erfarenheter. Dock visar det sig i många fall att regeringsskiftet 1976 var en så omskakande och unik händelse i de berörda personernas liv att de ofta har kvar mycket konkreta minnen av vad som hände, i synnerhet när de av mig under intervjuerna har återkallats med stöd av samtida dokument. Ifråga om 1985 års regeringsförberedelser inom den borgerliga oppositionen

har jag systematiskt följt dessa under loppet av 1984–1985 – förlöpande samlat material och intervjuat aktörerna – med sikte på denna avhandling och med löfte att inte publicera något före 1985 års val. Samtidigheten är här närmast total. Kravet i fråga om *tendens* har varit mycket lätt att uppfylla hos de borgerliga partierna, eftersom de rymt så många aktörer med i stor utsträckning olika intressen. Det har varit något svårare ifråga om socialdemokraterna. Även här har dock funnits många olika aktörer som har ställt upp för samtal och intervjuer. Såvitt jag kan bedöma har intervjupersonerna visat stor öppenhet. I den mån jag spontant har kunnat iaktta någon tendens hos intervjupersonerna, det gäller både 1976 och 1982, så är det snarast att många har dragit fram även problematiska aspekter och visat ett betydande mått av självkritik. Mitt intryck är att statsråd och statssekreterare som har varit med om dramatiska regeringsskiften och gjort viktiga erfarenheter om vårt politiska och institutionella system har sett det som naturligt och viktigt att kunna i en seriös form, med ibland garantier för anonymitet, förmedla dessa erfarenheter till forskningen.

Framförallt gäller att rikedom på samtida skriftligt material av uppenbar central betydelse har varit så stor att jag inte har varit ensidigt beroende av muntliga utsagor för att få en god bild av även en intern politisk verklighet.

6. Undersökningens uppläggning

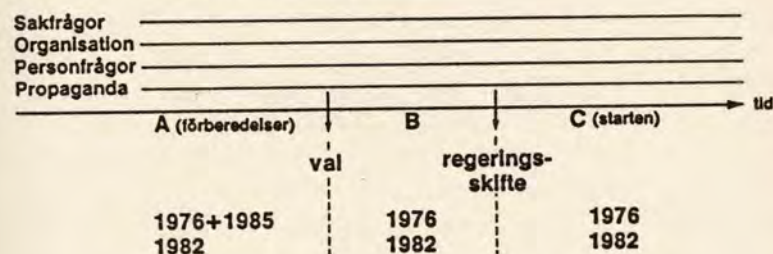
Tre tidsfaser granskas, med inriktning på regerande: 1. Före val, 2. Perioden mellan valet och regeringstillträdet, 3. Starten i regeringsställning. I var och en av dessa tidsfaser analyseras fyra aspekter: sakfrågor, organisation, personfrågor och propaganda. Vad som ryms inom var och en av dessa fyra aspekter framgår av kapitel III. I andra och tredje tidsfaserna följs denna uppdelning striktare än i redovisningen av den första tidsfasen, där jag har valt att vara mera följsam mot det empiriska materialet, för att få en mer levande framställning.

Huvudaktörer är partiledningarna och deras nära medarbetare (i synnerhet i fas 1 och 2) samt de nya statsråden och statssekreterarna (fas 3).

I fas 3 kommer analysen i stor utsträckning att gälla regeringsstyrning. En grundläggande distinktion som måste göras i samband

Fig. 2

Undersökningens uppläggning



med sådan styrning är mellan a/ Statens styrning av samhället ("The governability of society"⁵⁴) och b/ Regeringens styrning av staten. Denna senare kan vidare delas upp i dels en regeringsförmåga att faktiskt styra vad som utförs av dess underlydande myndigheter, dels i regeringspartiers förmåga att sätta sin prägel på regeringen ("The party governmentness" eller "The partyness of government"⁵⁵). Denna avhandling studerar främst hur partier som övergår från opposition till regering kan omvandla sina intentioner till förslag och beslut från regeringen och förbereda sig för detta. Det innebär att jag inte går närmare in på den parlamentariska behandlingen av olika förslag (annat än i den mån anteciperar av denna påverkar regeringens eget handlande), heller inte närmare på hur förslagen genomförts i förvaltningen eller slagit i verkligheten (annat än i den mån föreställningar om detta påverkar den nya regeringens möjligheter att fatta beslut).

Kapitlen III–VII rör tiden före val. Kapitel VIII gäller perioden mellan valet och tillträdet. Kapitel IX–XIII handlar om starten i regeringsställning. Kapitel XIV ger sammanfattande slutsatser från den empiriska genomgången med avseende på avhandlingens frågeställningar.

FÖRE VALET

KAPITEL III

Regeringsförberedelser – vad är det?

Bara en del av partiets arbete i opposition syftar till att vinna och behärska regeringsmakten efter närmaste val. Dagsfrågor pockar på ställningstaganden och förhandlingar, uttalanden och debatt. Om än stora för stunden kan de vara lösta eller borta när det är dags att regera. Partierna har sina inre liv, med möten och gemenskaper, myter och strävanden. Valen har för partierna fler betydelser än att vara de tillfällen då regeringsmakten vinnns eller förloras. Kandidater söker hävda sig och sina ambitioner. Partiledningar kämpar för att överleva och för att långsiktigt stärka den egna rörelsen, dess idéer och intressen.

Den begränsade del av partiets aktivitet före val som här studeras är regeringsförberedelser. I detta kapitel analyseras vad som kan menas med sådana förberedelser för att klargöra vilken typ av arbete och anpassningar som jag är på jakt efter. En grundfråga är här: vad är möjligt att förbereda inför utsikten att få ta hand om regeringsmakten? I de tre följande kapitlen är grundfrågan: vad har faktiskt förberetts inför ett kommande eventuellt regerande?

1. Sakfrågor

En granskning av partiernas utbud av ståndpunkter och material under i synnerhet året före ett val ger en imponerande bild av hur de svenska partierna intar åsikter och positioner, skriver rapporter och motioner i en oerhörd mängd sakfrågor över hela det politiska fältet. Utbudet av ståndpunkter, riktlinjer och attityder är enormt. Vid centerstämman i juni 1976 behandlades partistyrelseyttranden över 206 motioner från medlemmarna, fyra programförslag och fyra stämmouttalanden.¹ Vid den socialdemokratiska partikongressen hösten 1981 behandlades partistyrelseyttranden över 727 motioner, 27 självständiga förslag till riktlinjer från partistyrelsen samt fem kongressuttalanden.² Under riksdagens allmänna motionstid i januari 1976 väcktes 45 motioner med centerledaren Thorbjörn Fälldins namn, 56 med folkpartiledaren Per Ahlmarks

namn och 66 med moderatledaren Gösta Bohmans namn. Under allmänna motionstiden i januari 1982 skrev den socialdemokratiska partiordföranden Olof Palme under 43 partimotioner.

Det finns knappt en fråga i vilken svenska partier saknar åsikt. I synnerhet valår finner partierna också att väljarmarknaden har sina delmarknader. Vid sidan om de stora debattfrågorna finns många specialintressen: ornitologer som vill veta hur partierna ställer sig till fridlysning av den vitryggade hackspetten, invandrare som vill ha besked om hemspråksundervisning, pensionärer som fastnat i en skattefälla, handikappade som har problem med stödet till hjälpmedel osv. Väljarkåren är på det sättet summan av sina minoriteter. I den svenska politiska kulturen, präglad av att politiker ska "handla" för att "lösa" problem, förväntas partierna ha något att säga som svar till alla. Alltmer tid på partikanslierna upptas för varje valrörelse av just att svara på allehanda "frågor till partierna" som ställs av en väldig mängd specialorganisationer, specialreportrar och specialtidningar – med anspråken hos dem som vet att inför ett val är det väljaren som är Suveränen.³

Räcker då inte allt detta även för ett kommande regerande? Självfallet har alla de avsikter och åsikter som partier redovisar före val betydelse även i regering. Särskilt viktig är den process som resulterat i utbudet av ståndpunkter. De politiker som genomgått den har tvingats vrida och vända på en fråga, har lärt sig vad partiet vill och tål, känner vad som är viktigt och mindre viktigt, vet vilka förskjutningar som måste förankras och vilka som alldeles obesedda kan passera eller t o m välkomnas. Men olika typer av sakmaterial får sin särskilda karaktär genom kraven från den arena som de primärt utformas för. Partier i en parlamentarisk demokrati med flerpartisystem agerar i huvudsak på fyra arenor.⁴ Mot var och en av dem svarar olika typer av sakmaterial.

- Med inriktning på väljararenan – *kampanjmaterial*.
- Med inriktning på partiarenan – *programmaterial*.
- Med inriktning på den parlamentariska arenan – *riksdagsmotioner och utskottstexter*.
- Med inriktning på den exekutiva arenan – *regeringsförberedel-*

De tre första typerna av sakmaterial är väl kända och rikligt förekommande från alla riksdagspartier inför alla val. Huruvida även den fjärde typen av sakbearbetning sker före val återstår att närmare undersöka. Vad utmärker då de tre första typerna av sakmaterial och på vad sätt är de otillräckliga inför en regeringsverklighet?

Kampanjmaterial handlar i stor utsträckning om motståndaren – det dåliga han gjort och det farliga han säkert planerar göra – och ger i den delen begränsad vägledning för det egna aktiva handlandet i en kommande regeringsställning. Urvalet av frågor är mycket snävt och omfattar bara en liten, liten del av det som en regering tvingas hantera. Och i de enskilda sakfrågorna tonar kampanjmaterial medvetet ner många komplicerande led mellan den allmänna idén och det konkreta förslaget, liksom svårigheter i förhållande till verkligheten. Kampanjmaterialens syfte är just att förenkla och förtydliga, i förhållande till konkurrerande partier. En genomgång visar, att även valmanifest och s k "rapporter" väsentligen har dessa kampanjegenskaper.⁵ Minst två tredjedelar av de 22 socialdemokratiska utredningsrapporterna 1981–82 och de 33 moderata rapporterna under året närmast före 1985 års val har huvudprägel att fördela skuld för sådant som redan inträffat. Typiska titlar är "Ännu ett förlorat år för skogslänen" (s), "Alla kurvor pekar fel" (s), "Hur gick det för småhusägarna?" (m), "Fick vi det bättre?" (m). Den vanliga rapporten beskriver en för motståndaren besvärande verklighet som han görs ansvarig för, framställer motståndarens framtida avsikter som fortsatt farliga och ställer som kontrast mot dessa båda element den egna politikens inriktning. Målet är att nå väljarna via medierna.

Programmaterial ger riktlinjer men sällan de konkreta instrumenten för att förverkliga dem. Program skrivs också så att de ska stå sig en längre tid. Det gäller i synnerhet själva partiprogrammet men, i mindre grad, även olika specialprogram. Programståndpunkter förses sällan med bestämda tider för genomförande eller med konkreta penninglöften som är beroende av ett visst års budgetsituation. De är inte avstämda gentemot varandra vid en viss given tidpunkt. Summan av alla programkrav kan därför bli helt oförenlig med den ekonomiska politik som en ny regering måste eller vill föra. Partiledningarna är väl medvetna om dessa och andra begränsningar i programarbete och kongressbeslut. De bevakar därför noga att programbeslut blir tillräckligt vaga vad gäller främst tid och pengar för att partiet inte ska vara bundet till händer och

fötter den dag det får regeringsansvar. Jon Pierre har i sin avhandling "Partikongresser och regeringspolitik" konkret visat hur detta går till inom det socialdemokratiska partiet.⁶ Motsvarande gäller i huvudsak även för de andra riksdagspartierna, i vart fall för de tre borgerliga partier som i likhet med det socialdemokratiska har realistiska ambitioner att kunna erövra och utöva regeringsmakt. När dåvarande centerledaren Thorbjörn Fälldin gick in i debatterna på centerstämman 1976, tre månader före valet, var det just för att mana stämman att undvika ökad precision i besluten. "Kompletteringar kommer vi alltid att få göra i det fortsatta arbetet. Stämman har att fastlägga principerna", förklarade Fälldin. Stämman bör inte binda partiledning och riksdagsgrupp "i detaljer som måste utformas vid varje tillfälle och med hänsyn till den situation som då gäller. Stämman måste se som sin huvuduppgift att vara riktningvisare, vägvisare för det konkreta politiska arbetet."⁷

Till skillnad från kampanjmaterial håller sig dock programmaterial ganska strikt till den sakfråga som avhandlas. Polemik mot motståndare är begränsad. De arbetsgrupper som utarbetar program av olika slag tar sig an sitt ämne och söker ge riktlinjer för partiet på området ifråga. På det sättet är programarbete mer konstruktivt och framåtriktat. Å andra sidan fylls programmaterial i högre grad av allmänna idéer, med ofta oklar koppling till dagssituationens realiteter och målkonflikter. Partiaktivisterna kräver mer, och bedöms tåla mer, än väljarna av ideologi och av såväl stolta knytningar bakåt i tiden som ståtliga visioner framåt.

Riksdagsmaterial utmärks av att det är en del av den offentliga beslutsprocessen. Dels läggs motioner och utskottsreservationer med anledning av propositioner från regeringen. Detta material är i stor utsträckning bundet till den historiska processen bakom regeringsförslaget. Det utgår därmed inte från de nyare processer som måste hanteras i ett senare skede, kanske av en ny regering. Dels läggs motioner som oppositionspartiet har tagit eget initiativ till, under allmänna motionstiden i januari. Svagheten här är att de förslag som förs fram, om de är nya och har sitt ursprung hos partiet, inte har utretts på det sätt som den svenska politiska traditionen kräver. Ofta kräver en viss lösning att regeringen använder instrument som bara den förfogar över. Partiet anger då "riktlinjer" som det hemställer att riksdagen ska ansluta sig till och begära vidare utredning om.

De här tre typerna av sakmaterial är alla viktiga för att partierna

ska fungera som partier. Programarbetet utvecklar aktivitet inom ett parti och sammanhållning kring gemensamma riktlinjer. Riksdagsarbetet konkretiserar i förhållande till den praktiska dagsverkligheten och till vad andra partier, och framförallt den sittande regeringen, står för. Kampanjmaterialet fokuserar vissa avsikter och frågor inför väljarna och ger de "åsiktspaket" som krävs för att sänka väljarnas informationskostnad och ställa dem inför ett val mellan några huvudalternativ. Som underlag för regerande har alla de tre typerna av sakmaterial klara begränsningar. De utformas heller inte med primärt syfte på en regeringsverklighet.

Vad skulle då direkta regeringsförberedelser i sakfrågor kunna innebära, som inte utan vidare täcks av det övriga? Låt mig ange det i följande sex punkter:

1. *Egna huvudfrågor.* För att åsikter och sakförslag ska vara omedelbart genomförbara i regeringsställning räcker det normalt inte med att de har uttryckts i ett program, en riksdagsmotion och en valkampanj. Ett antal ytterligare analyssteg måste ha tagits. Först måste målen preciseras så att de blir operationella, dvs möjliga att omsätta i konkret handling. Därefter måste bli dessa frågor besvaras:
 - Vilka styrobject ska regeringen påverka? En regering åstadkommer sällan någonting av egen hand. Dess beslut leder till resultat genom att förmå andra att agera: myndigheter, landsting, företag, enskilda. Inför ett konkret beslut måste en regering veta vilka den vill få att handla.
 - Vilka resurser ska mobiliseras? Offentliga program åstadkoms genom att något, som regel alla, av fyra resursslag mobiliseras: normer (lagar och förordningar), pengar, personal och organisation.⁸ I de flesta fall av betydelse måste regeringen gå till riksdagen för att få mobilisera resurserna.
 - Vilka styrmedel ska främst användas? Detta hänger nära samman med föregående punkt men har också en vidare innebörd när regeringen vill påverka handlandet hos andra aktörer än dem som ingår i den offentliga sektorn (typ företag ifråga om bättre arbetsmiljö). De tre olika typer av politiska styrmedel som brukar nämnas i litteraturen är ekonomiska styrmedel, administrativa styrmedel och informativa styrmedel.⁹
 - Vilka regeringsinstrument ska utnyttjas? Ett statsråd och en regering förfogar över ett antal "styrspakar", som de kan dra i

för att åstadkomma någonting. Normalt kräver en ny fråga beredning, för att precisera innebörden, undvika oavsedda sidoeffekter, skriva en lagtext, räkna ut kostnader och personalbehov m m. Kravet på noggrann beredning finns till en del uttryckt i regeringsformen 7:2 men är framförallt en del av den svenska politiska kulturen.¹⁰ Regeringen kan välja mellan olika beredningsformer: låta sakenheten i departementet arbeta med frågan, uppdra åt en myndighet att komma med ett konkret förslag, utse en arbetsgrupp inom regeringskansliet, tillsätta en offentlig utredning. Var och en av dessa vägar fordrar i sin tur ett antal precisa överväganden. Om utredning inte krävs måste den politiska ledningen bedöma om proposition ska läggas eller om gällande lag medger att praxis ändras genom avgöranden i besvärssärenden och om detta i så fall räcker.¹¹ Att regeringen rakt upp och ner kan ta ett beslut som i sig ändrar verkligheten är mycket ovanligt.¹² Regeringsbeslut innebär nästan alltid antingen att regeringen tar ställning till ett material som någon annan har lagt på dess bord eller själv beslutar lägga ett material på någon annans bord, riksdagens för beslut eller myndigheters för handling.

– Hur ställer sig andra partier? Finns majoritet för det som kräver riksdagsbeslut? Finns annars förutsättningar att skapa den? Vilka modifieringar är tänkbara för att klara majoritet, utan att alltför mycket urholka innebörden i förslaget?

– Hur ställer sig andra aktörer? Fordras underhandskontakter och särskilda ansträngningar för att förankra förslaget? Bör verkligheten och andra aktörer påverkas genom anföranden och uttalanden? Måste andra förmås att frivilligt medverka, typ kommunerna, och hur ska det i så fall gå till?

– Hur ser summan av de egna viktigaste förslagen ut? Hur stor blir den ekonomiska belastningen? Hur stor den samlade kostnaden i form av strid med organisationer och grupper vilkas medverkan i andra sammanhang är viktig för att regeringen ska bli framgångsrik?

– Vad bör tas allra först under en inledande fas med ont om tid och troligen även pengar?

2. *Andras huvudfrågor.* I regeringsställning tvingas man hantera inte bara de egna huvudfrågorna utan också andras. Antingen ingår dessa andra partier i den kommande regeringen och då

placeras deras främsta frågor direkt på dagordningen. Eller också sitter de i opposition och attackerar den nya regeringen för överksamhet. För att inte dra skott på sig kan en borgerlig regering finna det viktigt att visa aktivitet mot ekonomisk brottslighet liksom en socialdemokratisk regering kan anse det angeläget att göra mycket mot byråkrati. Samma preciseringar krävs i andras huvudfrågor som i de egna.

3. *Annat än huvudfrågor.* Regeringen utgör landets ledning och har därmed ett nationellt ansvar. Den tvingas ägna möda även åt en mängd frågor utöver dem som har lyfts fram i partiernas valprogram. En del kommer som följd av händelser som inte kan förutses före val. Annat går mycket väl att bedöma före. På samtliga sakfält ska finnas en politisk ledning med handlingslinjer, även på dem som är mindre centrala i det egna programmet och den politiska debatten.
4. *Den pågående processen.* En ny regering träder in i en omfattande process som redan pågår. Den gamla regeringen har under sommaren lagt ett antal propositioner och beslutat tillsätta ett antal utredningar. Vilka ska dras tillbaka? Under valåret har sittande utredningar levererat ett stort antal utredningsbetänkanden (168 under år 1976 och 187 under år 1982). Vilka ska gå ut på remiss och vilka stoppas undan? Ska de som remitterats föranleda regeringsförslag och i så fall med vilken sakinriktning? Ett stort antal kommittéer är i arbete när den nya regeringen tillträder (276 vid 1976 års skifte och 258 vid 1982 års). Ska några läggas ner? Vilka bör få ändrade direktiv? Bör några påskyndas och andra fördröjas? En lång budgetprocess går in i sitt slutskede just när den nya regeringen tillträder. Vad ska tillföras eller stoppas?
5. *De stående spelen.* En regering har ett antal spel som den måste hantera i förhållande till andra aktörer. Hur den sköter dessa spel kan ha avgörande betydelse för dess framgång. Några av de viktigaste är:
- Avtalsspelen, vad gäller dels de förutsättningar regeringen söker skapa för hela avtalsmarknaden (t ex skatteomläggningar, avsiktsförklaringar ifråga om inkomstpolitik), dels statens egen roll som arbetsgivare. Hur akut situationen är beror på hur tidpunkten för ett val förhåller sig till avtalsperioder.

– Valutaspelet, som hör till det allra första som en ny regering tvingas hantera. I hög grad gällde det vid regeringsskiftena 1976 och 1982. Det ekonomiska tillståndet kan vara sådant att riksbanksledningen anser det nödvändigt med ingripande i någon form. Själva osäkerheten om vad en ny regering kommer att göra kan i sig bidra till en skadlig oro på valutamarknaden. En tillträdande regering måste bedöma om den ska använda valutapolitiken offensivt, som ett led i en kraftfull start, t ex genom att devalvera eller i ett slag avskaffa valutareglerna.

– Utrikespelet kan vara mer eller mindre allvarligt beroende på läget i vår omvärld. Även under lugna skeden behövs dock tydliggöranden och försäkringar om den nya regeringens linje. Kontakter måste etableras på det personliga planet med regeringarna i de andra nordiska länderna liksom med stormakternas sverigeambassadörer. Inledande åtgärder av den nya regeringen, typ omläggningen av kärnkraftspolitiken 1976 (som berörde avtalsförhållanden med bl a USA) och devalveringen 1982, kan behöva förklaras inför andra länder. Och omedelbart efter regeringstillträdet ska den nya regeringens utrikesminister tala inför FN:s generalförsamling.

– Kommunspelet är också ständigt pågående. Hur mycket pengar ska kommuner och landsting få från staten kommande år och i vilka former? Behövs ingripanden för att motverka en alltför snabb utgiftsexpansion i den kommunala sektorn, som står för två tredjedelar av hela den offentliga verksamheten? Vad ska regeringen särskilt verka för i de årliga förhandlingarna med landstingsförbundet om sjukvården?

6. *Analys av situationen.* En regering måste göra vad den måste innan den kan göra vad den önskar. En utrikespolitisk kris eller en attack mot landets territoriella integritet måste hanteras först av allt (dagarna kring den nya regeringens tillträde 1982 dominerades av ubåtskränkningarna i Hårsfjärden). En svår budgetkris, valutakris eller kostnadskris i ekonomin gör det nödvändigt att tänka igenom omedelbara motåtgärder och att göra en grundlig nyprövning av hur de egna ambitionerna och det egna programmet ska hanteras i just detta läge. Allt kan inte förutses. Men till det allra viktigaste som presumtiva regeringspartier kan göra hör att med hjälp av sakkunniga ekonomer, utrikesbedömare m fl skaffa sig en så korrekt verklighetsbild som möjligt,

en bild som är giltig vid tidpunkten för tillträdet, inte för de andra tidpunkter – ofta flera år bakåt – när partiets ståndpunkter i allehanda sakfrågor beslutades.

Det är tydligt att programmaterial, riksdagsmaterial och kampanjmaterial inte i sig ger allt som är värdefullt för tillträdande regeringspartier att ha tänkt igenom. Som en partisekreterare, med erfarenhet även som statsråd och riksdagsman, exemplifierar: ”I ett program för avbyråkratisering kan man kräva ’avskaffa planverket’. I en riksdagsmotion kan man begära en utredning om att avskaffa planverket. Men för att verkligen kunna göra det den dag man erövrar regeringsmakten räcker inte detta. Då måste man dessutom ha granskat, avdelning för avdelning, vad som går att ta bort av funktionerna hos planverket och vad som måste vara kvar i någon form. Det gäller att göra programkrav och allmänna ställningstaganden operationella.”¹³

2. Organisation

En stor och given organisationsfråga för en ny regering är vilka departement den vill arbeta med. Ska några existerande departement avskaffas och några nya inrättas? En annan central fråga är hur statsministern ska organisera sitt arbete som ledare för regeringen. För en koalitionsregering är formerna för samordning och samspel mellan de ingående partierna samt mellan dessa och riksdagsgrupperna av stor betydelse. En knepig delfråga är hur de partiledare som inte får posten som statsminister ska organisera sin tillvaro i regeringen.

Vidare finns frågan om en ny regering ska ta några mera drastiska grepp på hela myndighetsområdet. Ska några stora verk skrotas, skäras ner, delas upp?

Av två skäl är det viktigt att ha tänkt igenom de här frågorna på förhand. Det ena skälet är att departementsorganisationen är det skelett som ska förses med muskler i form av politisk ledning och energi. När den blivande statsministern utser sina statsråd, måste han veta vilka poster som ska finnas i hans regering. Det förutsätter att man i varje fall i huvuddragen har bestämt sig för en viss departementsorganisation och ärendefördelning. Det andra skälet är att

stora organisationsförändringar nästan alltid rör upp starka känslor och motkrafter. Revirtendenser, rädsla för det okända och säkert också en del sakskäl skapar ett motstånd som är svårt att övervinna under normala förhållanden. Problemen förstärks kraftigt om man väntar tills statsråd och statssekreterare har hunnit anamma sin sektors synsätt och argument, "departementaliserats". Stora organisatoriska förändringar bör även av denna anledning deklarerars från en ny regerings första stund.

Ulf Larsson – som ledde förberedelserna för och genomförandet av departementsreformen 1982 – har efteråt den bestämda uppfattningen att så stora förändringar aldrig hade gått att genomföra om inte den nya regeringen från början varit alldeles klar över hur den ville ha det. "Om det är jag fullkomligt övertygad. Ska du genomföra förändringar har du en dag på dig – den dag du tillträder. Missar du den dagen mobiliseras alla möjliga 'vested interests' till förmån för den existerande ordningen."¹⁴

3. Personer

En första kategori av personer är de två kring vilka klarhet bör skapas mycket tidigt: talman i riksdagen och riksbankschef. En ny majoritet efter ett val måste snabbt göra klart för sig om den ska behålla den sittande talmannen, såvida denne står till förfogande. Om den vill åstadkomma ett skifte måste den ta fram en kandidat. Klarhet ifråga om talmannen har betydelse i två avseenden. Dels ger författningen en stark roll för talmannen i samband med regeringsbildning och regeringskriser. Dels har talmannen numera en sådan ställning att posten för framträdande och erfarna politiker kan vara väl så attraktiv som en statsrådspost. Valet av talman kan alltså påverka statsrådspusslet. Även tiden för att nå klarhet om riksbankschef är kort. Att valutaoro utbryter i samband med regeringsskiftet är mer sannolikt än motsatsen. En tillträdande regering har inte, och än mindre landet, råd med en längre tid av osäkerhet. Den gamla ledningen sitter visserligen kvar tills en ny kommer, men med begränsad auktoritet eftersom den är kopplad till avgående regering.¹⁵

En andra kategori av personer är de som ska utgöra ledningen för den nya regeringen: statsråd, statssekreterare, informationssekreterare och politiskt sakkunniga. Totalt rör det sig om ett hundra-

tal personer. Olof Palme brukade internt beteckna dem (och då främst den något mindre grupp som omedelbart måste ta hand om ledningen) som "äntringsstyrkan".¹⁶

En tredje kategori av personer är sådana som den nya politiska ledningen har möjlighet att utnämna och förordna. Hit hör de statliga myndigheterna: generaldirektörer och andra myndighetschefer, landshövdingar, verksstyrelser. Tillträdande partier kan informera sig om förordnandetider och vilka tjänster som blir lediga att besätta under den första tiden i regering. De måste också ha en linje ifråga om omfattningen av de erbjudanden som ska ges till avgående statssekreterare om nya arbeten. En stor grupp av personer är de som arbetar i kommittéer, främst ordförande, ledamöter och huvudsekreterare. Vilka ordförande ska snabbt bytas ut? I vilka kommittéer är det angeläget att omedelbart skifta majoritet och hur ska det i så fall gå till? I bästa fall kan tillträdande partier också söka få en bild av personläget i departementen, t ex om det är några krafter som man kan ha särskild nytta av att lyfta fram och ta vara på. Detta förutsätter dock en personkännedom som normalt bara den har som redan tidigare har regerat.

4. Propaganda

Propagandan kan till en del användas även som instrument för att förbereda ett kommande regerande. Det sker i så fall främst genom att påverka väljarnas *förväntningsnivå*. En regerings politiska framgång bör ses som en relation mellan vad den faktiskt åstadkommer och vad väljarna väntat.

Politisk framgång = faktiskt resultat – förväntat resultat

Partier kan påverka väljarnas upplevelse av vad de uppnår i regering på två sätt: dels genom att öka prestationerna, dels genom att sänka förväntningarna. Ju svårare det är att göra det förra, desto viktigare blir det att göra det senare.

En illustration till förväntningsnivån är replikskiftet mellan den norske journalisten Rolf Gerhardsen och Tage Erlander, kort efter att Erlander valts till ny partiledare och i praktiken statsminister. Gerhardsen sade: "Hela den borgerliga pressen beskriver dig idag som en nolla. Vad säger du om det?" Erlander lär ha svarat: "Det

är ingen dålig utgångspunkt.” Olof Ruin återger replikskiftet i sin bok om Erlander och fullföljer med kommentaren: ”Med sitt underfundiga svar menade väl Erlander att det kan vara lättare att lyckas när förväntningarna inte är högt uppskruvade; det som åstadkoms kan med ett sådant utgångsläge snarare te sig som en bedrift än en besvikelse.”¹⁷

Ett oppositionsparti ett valår har i det här avseendet något gratis: eftersom det normalt har intresse av att utmåla verkligheten, i synnerhet den ekonomiska, som mycket dystert under den sittande regeringen befordrar den som en sidoeffekt bilden att en ny regerings utgångsläge är mycket svårt. Ett dilemma uppkommer däremot när oppositionen beskriver vad den själv avser åstadkomma. Strävan att få många röster, naturligen i centrum ett valår, tenderar leda till att partiet lovar göra stora och för väljarna viktiga förändringar om det får överta regeringsmakten. Partiarenan ger samma impuls; ett valår i synnerhet är det viktigt att partiets aktivister är på gott humör och beredda till stora insatser. Den parlamentariska arenan ger impulser i olika riktningar. Å ena sidan kan partiets möjligheter där tala för en hård egen profilering, med långtgående förslag och bindningar. Ty då ökar partiets förhandlingsstyrka på två vägar: genom fler mandat och genom att mittpunkten för kompromisser förskjuts (och det pris som kan begäras för att överge eller modifiera ståndpunkten trissas upp). Å andra sidan är det farligt att binda sig så hårt på förhand att trovärdigheten minskar för att partiet alls kan åstadkomma något tillsammans med andra. Partiet kan också ha ett mer långsiktigt intresse av att förebygga svekdebatt.

Oppositionspartier som vet att den enda regering de kan tänkas få medverka i är en koalitionsregering har alltså extra komplikationer i de förväntningar de skapar före val. Komplikationerna växer om rörligheten i väljarkåren är stor. De tilltänkta koalitionsbröderna är då samtidigt konkurrenter och kontrahenter. Ett oppositionsparti i denna situation måste också tänka noga över vad det kan lova för egen del och vad det kan avge som löfte/ambition för en kommande regering.

En särskild komplikation för alla oppositionspartier före ett val är att allt inte kan sägas. Kring mycket viktiga instrument för en ny regering – valutapolitik, penningpolitik, prisstopp, skatteåtgärder – kan ett parti med chans att få regeringsansvar svårtligen säga allt, eftersom varje ord riskerar utlösa handlingar från aktörer på mark-

nader, handlingar som i sin tur kan framtvinga åtgärder som en ny regering annars inte hade tänkt vidta.

Inte bara omfånget av reformlöften har betydelse för förväntningsnivån. Lika viktigt är hur mycket som utlovas, eller förespeglas, av ekonomiska resultat: inflation, reallöner, bostadsbyggande, arbetslöshet, investeringar, budgetunderskott, bytesbalans etc. Två variabler är här centrala: *storleksordning* och *tid*. Möjligheterna att möta förväntningar ökar om ett blivande regeringsparti inte har lovat att synliga förbättringar ska komma omedelbart.

En viktig distinktion är den mellan *handling* och *resultat*. Ofta kan ett presumtivt regeringsparti hoppas förfoga över handlingen men inte över resultatet. Det kan lova vidta kraftfulla åtgärder, t ex mot inflation, mot arbetslöshet, mot ett lågt bostadsbyggande. Däremot är ett parti ute på hal is om det garanterar, eller ger intryck av att garantera, att åtgärderna också inom en viss tid kommer att resultera i t ex högre reallön, lägre arbetslöshet och högre bostadsbyggande.

En särskild aspekt av propagandan som instrument för regeringsförberedelse är att förslag som öppet redovisats före ett val får en högre legitimitet än andra åtgärder. Väljarna upplevs ha gett partiet sitt stöd, inberäknat de mindre populära inslagen i dess riktlinjer. Detta har betydelse för den kraft med vilken en ny regering kan agera i förhållande till intresseorganisationer, kommuner, massmedier, myndigheter och den politiska oppositionen. Ett parti som i själva valrörelsen har deklarerat att det inte det närmaste året finns utrymme för höjda reallöner eller att kommunernas expansionstakt måste begränsas eller att vissa förmånliga skatteregler för aktiesparande bör ändras – det stärker avsevärt sina möjligheter att utan alltför besvärande strider och opinionstapp handla i dessa riktningar från regeringsställning. Även denna aspekt har ett parti inriktat på att få överta regeringsmakten anledning att överväga.

KAPITEL IV

Borgerliga förberedelser 1976

1. Situationen 1976

Åren närmast före 1976 års val präglades av två unika historiska händelser. Den ena var oljekrisen 1973/1974. Den andra var att 1973 års riksdagsval resulterade i dött lopp mellan de politiska blocken. Vi fick "lottriksdagen", där viktiga frågor avgjordes genom tombola.

Oljekrisen markerade en ny fas i svensk ekonomi. Sverige var extremt beroende av en världshandel som sviktade, en oljeimport som drastiskt fördyrades och av branscher i kris (sjöfart, varv och stål). Problemen förvärrades av att de svenska lönekostnaderna per producerad enhet samtidigt steg dramatiskt i förhållande till andra länder.¹ Exporten föll nio procentenheter i volym 1975. Industriproduktionen minskade fyra år i följd fram till 1975, något helt nytt i svensk efterkrigsutveckling. Bytesbalansen vändes från ett överskott på 6,2 miljarder kronor 1973 till ett underskott på 7,1 miljarder 1976. Även statsbudgeten började påverkas. Regeringens budgetprognos våren 1976 angav ett underskott på 12 miljarder kronor för 1976/1977. De för allmänheten omedelbart synliga verkningarna var dock begränsade. Riksdag och regering förde *överbrygningspolitik*. Sverige skulle "hoppa över" nedgången i världskonjunkturen. Medlen för detta var att hålla uppe konsumtionen (genom sänkt moms, högre barnbidrag m m) samt produktionen (genom stöd till att producera på lager och hålla kvar "tillfälligt" överflödiga personal i företagen).

Lottriksdagen gav de politiska förutsättningarna för att hantera den nya ekonomiska situationen. Socialdemokraterna fortsatte regera men var nu beroende av överenskommelser i riksdagen. Riksdagens finansutskott hade borgerlig majoritet, med centerriksdagsmannen Nils G. Åsling som ordförande. Sverige fick en utskottsparlamentarism som inte hade förekommit på över fyra decennier. Styrande för sättet att möta de ekonomiska problemen var erfarenheterna från närmast föregående mandatperiod. Den borgerliga oppositionen hade då hårt attackerat regeringen för att driva svång-

remspolitik och därmed sänka tillväxten och driva upp arbetslösheten. Nu fick de borgerliga chansen att påverka politikens utformning. De förde då fram samma medel som under den förra lågkonjunkturen, bl a krav på sänkt moms. Regeringens varningar mötte svagt gensvar i en situation där ingen hade konkret erfarenhet av underskottsproblem och även nationalekonomerna förordade en keynesiansk efterfrågepolitik, förd med utlandslån.²

När mandatperioden 1973–1976 skulle summeras ställde särskilt mittenpartierna expansionspolitiken de här åren, med dess goda effekter på sysselsättningen, i kontrast mot den åtstramande politiken åren före, med dess stigande arbetslöshet. "Riksdagen har alltsedan vintern 1974 med breda majoriteter kunnat lägga fast en expansiv politik med syfte att rädda den fulla sysselsättningen", konstaterade mittenmotionen om ekonomin (gemensamt undertecknad av Thorbjörn Fälldin och Per Ahlmark) i maj 1976.³ "Riktlinjerna för den ekonomiska politiken och besluten om direkta åtgärder för att motverka arbetslöshet och stärka konsumenternas köpkraft har i hög grad grundats på centerns och folkpartiets förslag och motioner." I rader av debatter fördes denna argumentering vidare, i synnerhet från centerhåll.⁴

När man går igenom den politiska debatt som fördes, och de föreställningar som förelåg, under tiden före 1976 års val framträder några idag nästan bortglömda drag med stor skärpa:

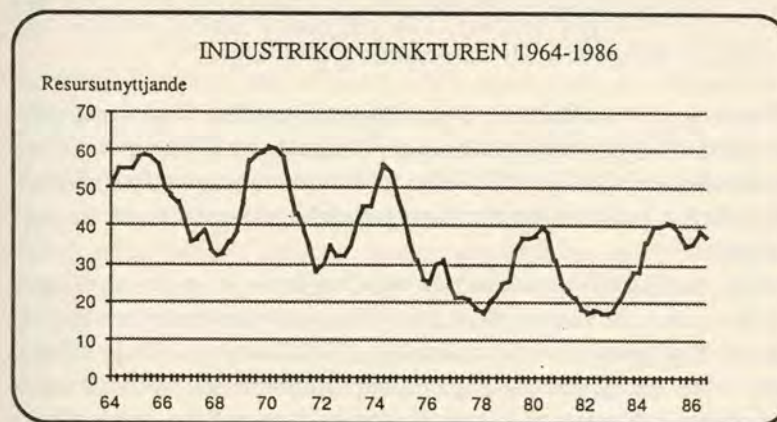
- Den borgerliga oppositionen var starkt präglad av ett traditionellt *keynesianskt* tänkande, inriktat på att ackommodera konjunkturens vängningar och i kärva tider stimulera hemmaefterfrågan. Detta gällde mittenpartierna men i stor utsträckning även moderaterna. De senare varnade bl a för kommande budgetöverskott och gick allra längst i förord för en expansiv finanspolitik.⁵ 1975 års långtidsutredning föranledde visserligen vissa modifieringar, framförallt i en serie på tre artiklar av moderatledaren Gösta Bohman⁶ och ett anförande av den nyvalde folkpartiledaren Per Ahlmark.⁷ Ännu i riksdagens finansdebatt den 10 mars 1976 fördes dock en hård polemik rörande riskerna med budgetunderskott mellan finansminister Gunnar Sträng och moderatledaren Gösta Bohman, där den förre var den varnande. Och i ett av mittenpartierna dikterat betänkande den 25 maj från finansutskottet (i en skrivning som moderaterna anslöt sig till redan i utskottet) kritiseras regeringen med följande motive-

ring.⁸ "Under det senaste halvåret har regeringens politik allt mer kommit att återgå till mönstret från 1971/1972 med en markerad ovillighet att sätta in stimulansåtgärder av generell karaktär." Moderaterna började dock under loppet av 1976 hårdare markera andra aspekter än de konjunkturpolitiska, främst att minska den offentliga utgiftsexpansionen. Däremot hade detta ännu inte avsatt några konkreta spår i det moderata budgetalternativet 1976, som var mer expansivt än regeringens.

- Allas förväntningar var inställda på att en *högkonjunktur* stod för dörren. I varje fall mittenpartierna och socialdemokraterna bedömde därför att överbrygningspolitiken hade lyckats. Nu skulle den utländska efterfrågan ta över från den inhemska. "Enighet råder om att den internationella konjunkturen nu är på väg mot en klar förbättring efter den djupa nedgången under 1975", löd första meningen i finansutskottets slutbetänkande om ekonomin till vårriksdagen 1976.⁹ Så sent som i TV 2:s Valextra om skatter den 17 augusti 1976 förklarade socialdemokraternas Kjell-Olof Feldt: "Vi går in i en högkonjunktur, det är vi ju alldeles bestämt övertygade om. Vi har redan brist på arbetskraft på en rad områden."¹⁰ 1976 återhämtade sig visserligen världsekonomin. Världshandeln steg med hela 11 procent i volym. Men dels följdes detta av avsevärt lägre ökningstal åren därefter. Dels förlorade Sverige marknadsandelar som följd av industrins kostnadsläge. De år som alla partier, moderaterna dock minst, påstod skulle komma att präglas av högkonjunktur fick Sverige tvärtom den ditills djupaste lågkonjunkturen under hela efterkrigstiden. Den nivå för industrins resursutnyttjande som rådde vid tidpunkten för valet 1976 uppnåddes därefter inte förrän andra kvartalet 1979 (se diagram 1). Uppgången vid mitten av 1976 visade sig senare ha varit en glädjepuckel på den väg nedför som inleddes redan tredje kvartalet 1974.

- Underskotten i *bytesbalans* och *budget* – de två problem som skulle komma att dominera svensk politisk debatt och regeringsverklighet i tio år framåt – spelade en ytterst liten roll inför 1976 års val, i synnerhet från de borgerliga partiernas sida. Under visst intryck av långtidsutredningen nämndes visserligen bytesbalansen i olika tal och dokument. Någon stark känsla för allva- ret i denna restriktion för svensk ekonomi gav dock inte opposi-

Diagram 1: Den svenska industrikonjunkturen 1964–1986. Källa: Näringslivets ekonomifakta.



tionens agerande uttryck för. Den borgerliga majoriteten i riksdagens finansutskott sökte snarast tona ner kravet på jämvikt i bytesbalansen när den i maj 1976 tog ställning till regeringens riktlinjer utifrån långtidsutredningen:¹¹ "Målet att återställa balansen i utrikesbetalningarna inom en femårsperiod bör stå fast, men inte binda statsmakterna på sådant sätt att inte en anpassning kan ske till den faktiska konjunkturutvecklingen. Kravet på full sysselsättning får t ex inte eftersättas." Även budgetunderskottet som restriktion tonades ner.¹²

- *Välfärdsstaten* ifrågasattes 1976 inte av något parti och var ingen valfråga. Mittenpartierna tog åt sig äran av att ha drivit fram en mer sysselsättningskapande politik. Även på det sociala området kom centerns och folkpartiets kritik mot regeringen "från vänster". Folkpartiet gick till val på "sociala reformer utan socialism" och hade ägnat programarbete inför 1975 års landsmöte åt vårdfrågor, familjepolitik och alkoholpolitik. "Reformstopp är för oss otänkbart", förklarade partiordföranden Per Ahlmark.¹³ I Scandinaviumduellen med Olof Palme yttrade centerledaren Thorbjörn Fälldin bl a:¹⁴

"Svenska folket känner väl centerns mångåriga strävan för allas rätt till pension vid 65 år. Du Olof Palme vet att det är en hederssak för mej, liksom det är en hederssak för dej, att stå vid löftena till de gamla, till de sjuka, till de handikappade, till de

arbetslösa, till de svaga i samhället...Centerrörelsens valprogram det är en politik för trygghet i tillvaron. För trygghet till arbete och inkomst. För trygghet till omsorg och vård, den dag vi står inför det behovet. För trygghet i miljön, trygghet för dagens generation, för kommande generationer."

Centerns stora valfrågor utöver kärnkraften gällde fördelningspolitik: 400 000 nya jobb för regional jämlikhet, 10 000 kronor i vårdnadsbidrag till familjer med barn under tre år. Som en inte obetydlig valfråga hade centerpartiet att förstärka värdesäkringen av pensionerna.

De reformer som under valperioden lagts fram av regeringen hade också i allt väsentligt stötts av båda eller ettdera av mittenpartierna. Det gällde t ex de omfattande förbättringarna för pensionärerna (en viktig del av Haga I-överenskommelsen) och de stora arbetsrättsreformerna. "Den riksdag som teoretiskt präglades av dödläge och absolut jämvikt har i praktiken blivit de breda majoriteternas riksdag", summerade statsminister Olof Palme i riksdagen den 3 juni 1976.¹⁵

Även moderaterna betonade det sociala ansvaret. Ett omfattande och ambitiöst vårdpolitiskt program hade arbetats fram. I december 1975 skickade landstingsrådet Sven Johansson, ordförande i partiets sjukvårdspolitiska arbetsgrupp, och riksdagsman Bertil af Ugglas, ledamot i sysselsättningsutredningen, en stor skrivelse till social- och arbetsmarknadsministrarna i vilken de begärde ett program för 100 000 vårdplatser inom hemsjukvården till år 1985. Motsvarande initiativ togs i landstingsförbundets styrelse rörande hela äldrevården, under rubriken "Landstingsförbundet måste få staten att satsa mer på äldrevården". Moderatledaren Gösta Bohman betonade i riksdagsdebatter våren 1976 vikten av fler daghem och utbyggd vård. "Vi har i stort sett under enighet kunnat bygga upp ett socialt trygghetssystem som på många håll i världen betraktas som föredömligt."¹⁶ De moderata förslagen till besparingar i statsbudgeten 1976/1977 var begränsade och berörde inte alls det sociala området, där tvärtom vissa förstärkningar föreslogs.¹⁷

Under dessa förutsättningar var det möjligt för de borgerliga partierna att 1976 gå till angrepp mot socialdemokraterna i sina starka frågor: mot socialism, mot byråkratisering och centralstyrning, mot höga marginalskatter samt (centern) mot kärnkraft. Det var dessa frågor – plus kravet på "växling vid makten" efter 44 år – som dominerade valstriden 1976, en av de mest laddade och

ideologiskt inriktade någonsin. Bränsle för de borgerligas brasa gavs av den socialdemokratiska partikongressen hösten 1975, som innebar en radikaliserings inom framförallt näringspolitiken,¹⁸ LO:s förord, i ett remissyttrande, för marksocialisering samt LO-kongressens beslut i juni 1976 att ställa sig bakom huvudlinjerna i Meidnerrapporten om löntagarfonder. Debatten fick en särskild hetta genom följande formulering av Thorbjörn Fälldin i ett tal vid centerns riksting i Ystad den 20 juni 1976: "Det är en gemensam uppgift för de icke-socialistiska partierna att förhindra socialismen. Icke i något land där socialismen genomförts har man kvar de fri- och rättigheter som svenska folket sätter sådant värde på att kraven på deras skydd i grundlagen rests allt kraftigare."

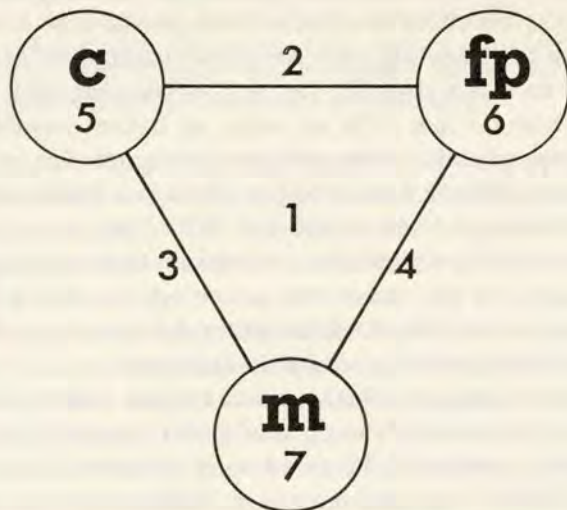
1976 års väljarundersökning visar, att den socialdemokratiska regeringen på tre områden uppfattades mer negativt 1976 än 1973: byråkratin, energipolitik/kärnkraft samt socialism/ekonomisk demokrati.¹⁹ Olof Petersson summerar i undersökningen om valutgången 1976:²⁰

"Socialdemokraterna föll inte på konkreta vardagsfrågor som sysselsättning, matpriser och levnadsstandard. Det var istället en allmän oro för framtiden som blev avgörande. Hur kommer det här samhället att se ut om några år? Leds vi in i ett kärnkraftssamhälle, styrt av en maktfullkomlig byråkrati, där staten och fackförbundspampar tagit över privat egendom? Så kan, något tillspetsat, det grundläggande temat i den borgerliga offensiven beskrivas...För de borgerliga väljarna är förhoppningarna på den nya regeringens politik förknippade just med de områden där de anser att socialdemokratin fört en dålig politik. En bättre energipolitik, ett mer företagvänligt klimat, lägre skatter och mindre byråkrati är det de borgerliga väljarna främst förväntar sig av sin regering."

2. Borgerliga aktörer och relationer

Värdet av regeringsförberedelser beror inte bara på vad som görs utan också på *vilka* som gör det. Förberedelser som görs gemensamt mellan tilltänkta koalitionspartier och enskilt av det parti som kommer att leda en ny regering har särskild betydelse. Ifråga om initiativ, arbetsuppläggning och sammanhållning för en kommande regering beror mycket på den presumtive statsministern, i varje fall såtillvida att det han inte vill ha gjort heller inte blir gjort. Inom

Fig. 3



partierna har sådana förberedelser som partiledarna engagerar sig i eller ger sin välsignelse särskild tyngd, liksom sådant som görs av de finanspolitiskt ansvariga.

I framställningen använder jag ibland termen "partiledning" utan närmare precisering. Detta skapar sällan oklarhet. Partiledarna är så dominerande i sina partier att de själva och de personer som de särskilt nära samarbetar med politiskt inom partiet helt enkelt utgör partiets ledning. Sedan finns diverse formella organ för beslut, ansvar och förankring.

Det speciella med koalitionsregeringar är att antalet aktörer och relationer blir stort även om varje enskilt parti och dess ledning betraktas som en sammanhållen aktör. Den enkla figuren ovan visar detta. Med tre partier uppkommer sju aktörer och aktörskombinationer (vilka också var och en för sig kan ses som en aktör). Vi får för de tre borgerliga partierna: 1/ c-fp-m, 2/ c-fp, 3/ c-m, 4/ fp-m, 5/ c, 6/ fp, 7/ m.

Komplikationsgraden blir avsevärt större än med ett enda parti (även om detta kan ha sina inre koalitioner). Alla de sju aktörskategorierna har betydelse för regerande och regeringsförberedelser. Med fyra partier mer än fördubblas antalet aktörer/aktörskombinationer, till 15. Det som är svårhanterligt med tre blir då praktiskt taget ohanterligt.

Det här förhållandet gör det även svårare att analysera förberedelser för koalitionsregerande än för enpartiregerande. I framställningen av förberedelser 1976, och senare 1985, gör jag en uppdelning i tre aktörskategorierna. Först behandlas "gemensamma förberedelser", varmed menas förberedelser i aktörskategorierna 1-4 ovan, med tonvikt på den första. Därefter behandlas förberedelser enskilt inom det ledande oppositionspartiet (det som allmänt förväntades komma att tillhandahålla statsministern i en borgerlig regering), centerpartiet 1976 och moderaterna 1985. Slutligen behandlas enskilda förberedelser inom de båda övriga borgerliga partierna (fp och m 1976, fp och c 1985). Denna sista kategori har mindre betydelse än de båda första (vilket inte utesluter att förberedelserna som sådana kan vara lika stora eller större).

3. Gemensamma förberedelser

De tre borgerliga partiledarna träffades aldrig under tiden före valet 1976 för att diskutera ett kommande gemensamt regerande. De träffades knappt i några andra syften heller.²¹ Kontakterna var lika rudimentära mellan partisekreterarna och mellan riksdagsgruppernas kanslichefer. De senare sågs endast i frågor som direkt föranleddes av det löpande riksdagsarbetet.²²

På tvåbasis hölls däremot en del kontakt, främst inom "mitten". Fälldin och Ahlmark brukade ses en stund på tisdagarna om de båda befann sig i riksdagshuset, en ordning som fortsatte sedan Gunnar Heléns tid.²³ Mötena gällde dock nästan alltid konkreta problem i dagspolitiken samt "ordningsproblem" av olika slag (typ förfrågningar att delta i olika evenemang) och inte vare sig ett kommande regerande eller valuppläggningsplanen. Ahlmark och Fälldin hade lång erfarenhet av samarbete i riksdagen och med varandra. Samtidigt, konstaterar Ahlmark efteråt, "var det ett faktum att de båda partierna var hårda konkurrenter om väljare och att därför uppläggningsplanen inte kunde diskuteras närmare mellan de två partierna".²⁴ Vid vårriksdagens slut i juni 1976 ordnades dock en större träff mellan ledningarna i folkpartiet och centerpartiet. Inte heller då gick man egentligen in på sakfrågorna.²⁵ Syftet var, i synnerhet från folkpartiets sida, att ledande företrädare för de båda partierna skulle bekräfta sin inställning att mittenpartierna måste hålla ihop om det skulle bli regeringsskifte.

Det av sakpolitisk tyngd som gjordes gemensamt av centern och folkpartiet före valet gällde skattefrågan. Den 15 augusti 1976 presenterade partierna ett förslag till skatteomläggning för år 1977.²⁶ Mittenpartierna godtog regeringens förslag till skatteskalor upp till 50 000 kronor i taxerad inkomst men ville lägga på ytterligare 300–400 miljoner kronor för att sänka marginalskatten också upp till 65 000 kronor i årsinkomst. Vidare ville de halvera den föreslagna höjningen med tre procentenheter av arbetsgivaravgifterna, med hänvisning till att en stor del av skattesänkningen bara utgjorde kompensation för inflationseffekten i skattesystemet. Mittenledarna gjorde också en deklARATION för framtiden:²⁷ "Det här måste vara det sista skatteprovisoriet. En mer varaktig skattereform bör beslutas under 1977. Då måste problemet med de höga marginalskatterna angripas mer effektivt och skatteskalorna inflationsskyddas. Då måste också en differentiering av arbetsgivaravgifterna prövas. Det är vidare nödvändigt att kommunernas ekonomiska situation bättre beaktas i framtiden. En rejäl skattereform blir en huvuduppgift för en ny regering."

Utspellet innebar en förhållandevis konkret riktningangivelse för vad en borgerlig regering skulle omedelbart göra i skattefrågan. Syftet var dock inte att förbereda regeringens. Det var istället politiskt och med udden riktad åt två håll. Dels ville centern och folkpartiet försvaga slagkraften i socialdemokraternas angrepp för borgerlig splittring och därmed öka chanserna att vinna valet. Dels ville de markera att det var mitten som skulle komma att styra i en ny regering och att moderaterna hade att finna sig i att "så här blir det".²⁸ Moderaterna var inte orienterade innan och moderatledaren förstod den politiska innebörden. Han valde att ansluta sig till vad mittenpartierna hade kommit överens om, med reservation för finansieringen. "Det mittenutspel som torde ha haft sin udd riktad just mot oss förfelade därmed sitt mål", skriver Gösta Bohman i en av sina memoarböcker.²⁹ Händelseförloppet och kommentaren säger något om karaktären av det borgerliga samarbetet före valet 1976.

Kontakter på tvåpartibasis mellan centern/moderaterna och folkpartiet/moderaterna förekom men var mycket begränsade.³⁰ Det som är värt att nämna är två initiativ från Gösta Bohman i förhållande till centern. Det ena innebar ett försök på våren 1976 att underlätta hanteringen av kärnkraftsfrågan. Bohman underställde Thorbjörn Fälldin manus till en artikel där han tonade ner modera-

ternas förord för kärnkraft och skisserade kompromissmöjligheter.³¹ Det andra var ett sammanträffande mellan Bohman och Fälldin den 14 september, i valrörelsens absoluta slutskede.

Moderaternas partisekreterare Lars Tobisson hade ett förberedande samtal med kanslichefen Gösta Gunnarsson på centerns riksdagskansli. Tobisson skrev till Bohman en PM på två sidor inför sammanträffandet med Fälldin och bifogade anteckningar från sitt samtal med Gunnarsson. Tobisson föreslog att överläggningen mellan Bohman och Fälldin borde beröra tre frågor: partiledardebatten i TV, gemensam manifestation dessförinnan och agerandet efter borgerligt segerval. De två första frågorna är helt inriktade på valet. "Debatten om kärnkraften har stört sossarnas ritningar", konstaterar Tobisson. "Deras främsta motvapen kommer säkert att bli påpekanden om borgerlig oenighet." Det gäller alltså för de borgerliga partiledarna i TV:s slutdebatt att "undvika inbördes kritik, understödja varandra och utstråla en förtröstan på möjligheten att komma överens om ett gemensamt regeringsprogram. Särskilt på kärnkraftens område gäller det att kunna visa upp en enhetlig attityd." Tobisson skisserade så i några allmänna punkter hur kärnkraftsfrågan skulle kunna hanteras, genom en kommitté för att göra en avvecklingsplan, genom att säkerhetsproblem och besparingsmöjligheter studeras med sikte på en proposition 1978 och med en rådgivande folkomröstning för det fall regeringen skulle köra fast.

Den tredje viktiga punkten i Tobissons underlag var att markera för Fälldin att "Skall vi vara med i regeringen, skall vi också vara med från början i förhandlingarna. Ett separat agerande i mitten får inte förekomma efter valnatten. Samverkan i regeringsställning förutsätter ömsesidigt förtroende mellan alla parter, och de måste inta en likaberättigad ställning i förhållande till varandra. Under förutsättning att vi behandlas på detta sätt kommer vi också att göra vårt bästa för att medverka till en lycklig lösning. Märker vi däremot att vi och våra intressen skjuts åt sidan tvingas vi inta en betydligt tuffare attityd." "Brådskandet kommer att bli stort om vi skall hinna bli klara med huvuddelen av jobbet innan riksdagen samlas den 4 oktober", konstaterade Tobisson vidare och framhöll "som självklart att regeringsförhandlingarna inleds utan att avvaktas initiativ från talmannen". Tobisson tog också upp talmansfrågan i sitt samtalsunderlag: "Ståndpunkten bör vara den att Allard skall bytas ut och ersättas av en företrädare för det största icke-socialis-

tiska partiet".³²

Lars Tobisson hade på våren 1976 rekommenderat att moderaterna skulle tona ner frågor som kunde verka stötande på de båda andra borgerliga partierna. De två stora frågorna var kärnkraftsfrågan och skattefrågan. Detta var i ett skede när Tobisson mot bakgrund av Sifo-resultaten bedömde det som praktiskt taget klart att det skulle bli regeringsskifte, och också skrev det i en promemoria.³³ Moderaterna själva låg också väl till i opinionsmätningarna. Syftet var tvådelat: dels att inte ge underlag för socialdemokratiska motattacker om borgerlig splittring som skulle kunna hota segern, dels att inte ge dem inom mitten som ville utestänga moderaterna från en ny regering, däribland de båda partiernas ungdomsförbund, vatten på sin kvarn.³⁴ Förberedelser för regerande var alltså inte något huvudsyfte, bara en bieffekt.

Att Tobisson hade god grund för sin politiska bedömning framgår av vad Fälldin ungefär samtidigt yttrade inför centerpartiets styrelse:³⁵ "Moderaterna har hänsynslöst utnyttjat en taktisk löftespolitik. Det går inte att både sänka skatten och lova kostnadskrävande förmåner i den omfattning som moderaterna gjort. De förslag som moderaterna lagt fram vid årets riksdag skulle medföra att budgetgapet skulle öka utöver de 12 miljarder det redan uppgår till. Vi måste göra klart för väljarna att en ny regeringspolitik kommer att utformas på mittenpolitikens grund."

Moderaternas tal om sänkning av det totala skattetrycket betecknades av de båda mittenpartierna i en rad anföranden – bl a de stora riksdagsdebatterna våren 1976 – som hot mot resurserna för social trygghet. Moderaterna gick nu så långt i att tona ner denna fråga att de helt övergav kravet på sänkt totalt skattetryck.³⁶

När det gäller den förväntningsnivå som de borgerliga bidrog till före valet 1976 är bedömningarna efteråt entydiga och bekräftas av det samtida materialet: man hade inte klart för sig hur allvarliga de ekonomiska utsikterna var och kunde därmed heller inte förmedla en bild av detta till väljarna före valet, ens om man hade velat. "Vi var dåligt medvetna", menar Fälldin efteråt:³⁷ "Inte ens ekonomer av facket förstod, att det nu inte rörde sig om en vanlig konjunkturedgång utan dels om en svår strukturkris för varv och stål som krävde väldiga omställningar i svenskt näringsliv, dels om en hemmalagad kostnadskris. Problemen rasade över oss efter valet." Visserligen hade man varnat för kostnadsutvecklingen men, noterar Per Ahlmark, "det ligger ju i en oppositions natur att varna

om ekonomin och det var i mycket ett allmänt tal av det slag som framförts länge. Att det nu förestod en industrikris av värre slag än någonsin sedan 30-talet hade vi inte klart för oss före valet."³⁸ "Som mera teoretiskt resonemang hade man givetvis klart för sig att det fanns ekonomiska problem i Sverige", säger moderaternas dåvarande partisekreterare Lars Tobisson efteråt. "Men vi var inte konkret medvetna om hur handfast problemen skulle komma att manifesteras sig. Grundtonen var att 'kom man väl in i kanslihuset, var det nu låg, så skulle det nog ordna sig'."³⁹ Den som 1976 gav en dystrare bild av de allmänna ekonomiska utsikterna och industrins situation var moderatledaren Gösta Bohman.

Per Ahlmarks påpekande att det ligger i en oppositions natur att varna om ekonomin är allmänt sett sant men var det i mindre grad just 1976. Mittenpartierna – och i synnerhet centern sedan Gunnar Helén avgått som folkpartiledare – hade intresse av att framställa överbrygningspolitiken som en framgång. Ännu så sent som i TV 1:s ekonomiska valdebatt den 31 augusti 1976 yttrade centerns Nils G Åsling: "Det karaktäristiska för de senaste åren har varit att finansministern har befunnit sig på reträtt i riksdagen och i hög grad har det varit centerpartiet och folkpartiet som angett tonen i den ekonomiska politiken." Folkpartiets Ola Ullsten fyllde på: "Regeringen har tvingats lyssna till vad vi hade att säga. Och resultatet blev, som finansministern just har påpekat, ett par ganska lyckosamma år för Sverige. Samarbetet under jämviktsriksdagen krossade myten om att det bara är socialdemokrater som vet vad som behövs för en framgångsrik politik, för trygghet och arbete åt alla."⁴⁰

Ifråga om budgetpolitiken hade hela oppositionen intresse av att tona ner problemen, eftersom man hade föreslagit skattesänkningar och utgiftsökningar för familjepolitik, försvar m m utan att ha konkreta finansieringsförslag.

4. Centerpartiet enskilt

Centerpartiet var praktiskt taget givet som statsministerbärande parti i en borgerlig regering. Ändå gjordes inga särskilda regeringsförberedelser inom partiet.⁴¹ En genomgång av protokollen från partistyrelsen och dess arbetsutskott samt dagordningarna för riksdagsgruppen, förtroenderådet och partipresidiet under 1975/1976

visar att inga sådana frågor anhängiggjordes i dessa organ.⁴² Även de centralt anställda i partiet sysslade med annat. På partiexpeditionen fanns i början av 1976 22 anställda, varav 14 kan betecknas som handläggare. Bara en, partisekreteraren Gustaf Jonnergård, var i huvudsak fri för rikspolitiska uppgifter. De övriga var fullt upptagna av att informera, organisera, administrera.⁴³ På riksdagskansliet fanns 16 personer anställda, varav sju handläggare. De arbetade som sekreterare i riksdagsgruppens åtta kommittéer "för ärendenas behandling" och var inriktade på att skriva riksdagsmotioner. Ingen av dem hade departementserfarenhet. Det var en grupp unga personer, vilkas vanliga bakgrund var arbete i ungdoms- och studentförbund, i förening med en akademisk grundexamen.⁴⁴

Den starka inriktning på konkret arbete med riksdagens sakfrågor som framträder ifråga om centerns riksdagsorgan, och även partiledarens arbetssätt och offentliga framträdanden, hade den fördelen att partiledaren själv och många andra i riksdagsgruppen hade noga trängt in i olika sakfrågor, något som givetvis var av värde inför regerande. Det hade däremot inte skett som en direkt förberedelse för regerande.

Ett exempel på hur regeringsförberedelser i sakfrågor saknades är centerns s k tioårsplan för energihushållning, en central fråga för partiet eftersom en stark minskning av energiförbrukningen i bostäder var en viktig förutsättning för att avveckla kärnkraften. I TV 2:s partiledarutfrågning den 2 september 1976 pressades Fälldin av utfrågarna Bo Holmström och Åke Ortmark på vari planen bestod.⁴⁵ Ortmark konkluderade: "Du har ju sagt, Thorbjörn Fälldin, där att du har en tioårsplan. Men vad du i själva verket har, förefaller det, är ju ett antal exempel bara på möjliga besparingar. Men den här planen med kalkyler och sammanställningar finns ju tydligen inte."

Att inga särskilda förberedelser gjordes i sakfrågorna styrks också av att inget statsråd och ingen statssekreterare i den regering som tillträdde i oktober 1976 säger sig ha sett till något material. Många uttrycker däremot självkritik över att det inte fanns. Det gäller bl a dem som fick ansvaret för att genomföra "energispårplanen".⁴⁶

Enligt den bild som Sven-Erik Larsson ger i sin avhandling "Regera i koalition" hade dock Fälldin tillsammans med några nära medarbetare på våren 1976 utformat en strategi för att kunna han-

tera kärnkraftsfrågan i regeringsställning och ändå driva den hårt och profilerat före valet. Strategin gick ut på att ställa hårda villkor för säkerheten, villkor som inte skulle behöva prövas förrän senare under mandatperioden och då med Fälldin själv i en utslagsgivande position som statsminister.⁴⁷ Detta var en viktig politisk planering för en kommande regering. Den motiverades redan av hänsyn till själva valet, eftersom Fälldin så uppenbart hade motstridiga förväntningar på sig: dels att leda en kommande borgerlig regering, dels att hårt profilera centern i en fråga som kunde spränga samarbetet.⁴⁸ Karaktären av regeringsförberedelse skulle då ges av att Fälldin behöll strategin för sig själv så att den kunde lanseras som fräsch inför de båda andra i regeringsförhandlingarna.⁴⁹

Frågan om statsråd och vilka närmaste medarbetare han skulle ta med sig in i regeringskansliet säger sig Thorbjörn Fälldin "ha tänkt igenom för egen del" före valet. Men han hade medvetet inte talat med någon annan om detta.⁵⁰

I de organisatoriska frågorna läste kanslichefen Gösta Gunnarsson, som i oktober skulle komma att utses till statssekreterare i statsrådsberedningen, på eget initiativ in 1974 års dechargebetänkande från konstitutionsutskottet, KU 1974:22, vari gavs en utförlig och konkret beskrivning av regeringskansliet. Detta och annat material i ämnet gick Gunnarsson igenom under valrörelsen och var därmed så allmänorienterad om regeringskansliet som det var möjligt att bli genom enbart läsning.⁵¹

5. Folkpartiet och moderaterna enskilt

Även om centerpartiet hade den borgerliga ledarrollen skedde mer av enskilda förberedelser för regerande hos folkpartiet och moderaterna. Förberedelserna var dock även här begränsade och hade i folkpartiets fall mest karaktären av en enskild persons, partisekreterarens, promemoriaförfattande.

Inom folkpartiet skrev partisekreterare Carl Tham sommaren 1976 en PM på tio tättskrivna sidor om ett kommande regerande.⁵² I början anger Tham att "Handlingen är upprättad i tre exemplar, varav jag har ett och Per Ahlmark och Ola Ullsten var sitt. Manus är rivet." Formuleringen är typisk för hur känsligt det upplevdes vara att alls beröra ett kommande regerande. En krets omfattande även t ex partiets AU-ordförande Ingemar Mundebo, viceordfö-

rande Kerstin Anér och Jan-Erik Wikström samt kanslichef Ingemar Eliasson upplevdes uppenbarligen som alltför vid.

Thams promemoria går rakt på själva regerandets problem och berör inte konstitutionella frågor, taktik i regeringsförhandlingarna eller personfrågor. "De sistnämnda är dock viktiga och Per och Ola måste överväga dels statsrådsplaceringar, dels vilka personer som kan vara nyttiga och användbara på andra nivåer", skriver Tham. Han varnar för att "tidsramarna kommer bli synnerligen knappa" och rekommenderar som "påläsning för administrativ kunskap" Vinde-Petris bok "Hur Sverige styres". Tham redovisar sedan det pressade tidsschemat för den första budgeten (grundat också på samtal han haft med folkpartisten Sten Westerberg, då utredningschef på SACO och tidigare departementssekreterare på finansdepartementet).

Tham ger därefter synpunkter i några av de stora politiska frågor "som under alla omständigheter mycket snabbt aktualiseras": skattefrågan, familjepolitiken, energipolitiken och den ekonomiska politiken i stort. Han rekommenderar ifråga om de sittande skatteutredningarna "den princip som Ingvar Carlsson använde på bostadsområdet: de aktuella utredningarna ska leverera sina förslag till en tidpunkt som gör ett snabbare genomförande möjligt". Han går vidare med att översiktligt lista och kort kommentera aktuella frågor, sådana som ligger eller bör tas initiativ i, departement för departement. Här nämns också att statsvetaren och fp-politikern Daniel Tarschys ifråga om "kamp mot byråkrati" utarbetat "en särskild PM för detta ändamål".⁵³ Om regionalpolitiken skriver Tham, betecknande för läget i sakfrågorna inom "mitten": "Försöka stoppa ansträngningar från centern till vittutsvävande krav på regionalpolitikens område. Nej till deras 'riksplan'." Kompletterande sakpapper på olika områden från utredningssekreterare på fp:s riksdagskansli aviseras.

Tham inskräper den risk en ny regering, i synnerhet som koalitionsregering, möter att "konsekvent kunna arbeta för den samhällsordning vi önskar". "En ny regering kommer till en början av naturliga skäl vara ganska osäker på sig själv. Det är också uppenbart att hela statsförvaltningen plus andra sektoriella intressen hela tiden utövar ett starkt tryck på regeringen. Regeringen bombarderas hela tiden med förslag och påtryckningar, som dessutom i hög grad kommer från socialdemokrater ute i förvaltningen eller i organisationer. Detta är ett problem redan för den nuvaran-

de regeringen. Risken finns alltså att vi under lång tid bara kommer att administrera vad andra serverar, att hela det offentliga maskineriet lunkar på utan att låta sig nämnvärt styras eller påverkas av de nya makthavarna. Förvaltningen fungerar som 'gate-keeper', lyfter fram sådant de önskar, sorterar bort annat. Till detta kommer 'den jättelika utredningskvarnen'."

Thams PM visar en betydande medvetenhet om vari problemen för en ny regering kommer att bestå. Föranledde den adressaterna att agera? Av allt att döma inte mycket.⁵⁴ Dock bad Ahlmark kanslichefen Ingemar Eliasson att tänka igenom personfrågor i händelse av regeringsskifte, typ rekrytering av statssekreterare.⁵⁵ Ahlmark gjorde en medveten bedömning, som han även senare anser riktig, att all kraft måste inriktas på att klara valet. De områden där Ahlmark efteråt dock beklagar att folkpartiet inte gjorde mer av förberedelser före valet gäller dels förhandlingsuppläggningsen inför regeringsförhandlingarna, dels frågor om departementsorganisationen.⁵⁶

Inom moderaterna var förhållandet likartat. Begränsade förberedelser gjordes, utöver politiska anpassningar till främst centern vilka dock främst hade partistrategiska motiv. De hanterades i en krets på tre: partisekreteraren Lars Tobisson, partiordföranden Gösta Bohman samt dennes handsekreterare Carl Bildt. Förre partisekreteraren, riksdagsman Bertil af Ugglas, bidrog med eget tänkande.⁵⁷

Bohman, Tobisson och Bildt sågs i början på juli 1976 för en tvådagarsöverläggning ute på Bohmans sommarö Sundskär. En "PM för tiden efter valet", skriven av Tobisson, samt nedskrivna tankar från Bildt rörande arbetsformerna i kanslihuset diskuterades. Det senare var besvärligt, erinrar sig Tobisson, "eftersom ingen visste vad det handlade om mer än vad man läst sig till i statskunskap".⁵⁸ En ny PM förelåg den 5 augusti 1976, gemensamt signerad "Lars F Tobisson/Carl Bildt". Den var utförligare ifråga om politiska funktioner i departementen o dyl. Rent partitaktiska och partiorganisatoriska frågor dominerade i den 11-sidiga promemorian men den diskuterade också konkret hanteringen av regeringsmakten. Den rekommenderade t ex att samordningen inom en ny regering skulle förläggas till statsrådsberedningen. "Att inrätta speciella 'samordningsenheter' på t ex de olika partiordförandenas departement torde vara en klart sämre lösning." Det betonas att de nya statssekreterarna måste vara förtrogna med politisk verksam-

het. "Det räcker då inte med i och för sig förtjänta hovrättsjurister eller påläggskalvar i näringslivet." Skatter, familjepolitik, energi samt försvarsfrågan anges som frågor som snabbt måste lösas. "En mycket angelägen åtgärd som en borgerlig regering tidigt måste vidta är att rekonstruera alla statliga utredningar med politiskt viktiga uppgifter. Det duger inte att blivande borgerliga regeringsförslag utarbetas av kommittéer med socialistiska ordförande, majoriteter, sekreterare och direktiv."

"Regeringens första månader kommer att vara lika svåra som viktiga", konstaterar promemorian. "Sammanhållningen kommer att sättas på prov inför massmedias önskemål om omedelbara uttalanden i alla möjliga och omöjliga frågor. Budgetarbetet och omöjligheten av att infria mer än en mycket marginell del av vallöften i denna kommer att föranleda problem. Man kan också räkna med naturligt igångkörningsgnissel i samordningsmaskineriet. Det är viktigt att vi utåt företer tecken på aktivitet under dessa månader. Vi får inte gräva ner oss i administrativa rutiner, budgetarbete eller föredragningar. Vi måste ge såväl allmänhet som departementen intryck av politisk vilja och handlingskraft." En metod som anges för att visa aktivitet är direktiv och tilläggsdirektiv till utredningar. Liksom Tham i sin PM varnar också Tobisson/Bildt för problemen i budgetarbetet. "Risken är att vi genom tidsnöd och bristande erfarenhet får fram en budget som är slarvigare och mer slösaktig än vad en motsvarande budget signerad Sträng skulle ha varit." I motsats till Tham hävdas dock i den moderata promemorian att bemaningen på ledande tjänstemannaposter i finansdepartementet, främst budgetchef och planeringschef, bör bytas omedelbart.

Tobisson hade besökt Oslo och Köpenhamn och var välorienterad om de borgerliga regeringarnas erfarenheter. Den mest ingående diskussionen av dem gjordes emellertid i en promemoria från Bertil af Ugglas den 6 september 1976 med rubriken "Om vi vinner".⁵⁹ af Ugglas gick systematiskt igenom problem och tänkbara lösningar i ett koalitionsregerande och gav även en insiktsfull analys av den politiska dynamik som kunde väntas under loppet av en mandatperiod. af Ugglas framhåller betydelsen just av de olika tidsfaserna. Till en början, hävdar han, "kommer uppmärksamheten att vara helt inriktad på maktskiftet som sådant". "Några nya resultat begärs inte. Det räcker med att solen går upp och tågen går, trots att vi fått en borgerlig regering. Därefter kommer en lång period, då det är utomordentligt viktigt att åstadkomma något."

Med hänsyn till utredningstider och andra trögheter blir det svårt att då motsvara förväntningarna. af Ugglas förklarar sig vara i färd med att bygga upp en idébank för initiativ, som inte kräver lång utredning, som regeringen kan ta i den andra tidsfasen.

af Ugglas avvisar tanken att rekrytera opolitiska personer till politiska poster. "De vanligen förekommande tankarna att ta duktiga personer utanför politiken till de centrala politiska poster som skall besättas i regering och kanslihus är naturligtvis nonsens. Det handlar om politiska uppgifter." För rekrytering till andra typer av tjänster och uppgifter redovisar af Ugglas att han gör en beredskap "på absolut diskreta vägar". Utifrån utländska erfarenheter ger af Ugglas en bestämd rekommendation även i den fråga som senare skulle visa sig bli den viktigaste för regeringen vid sidan om kärnkraften, nämligen hur man ska bemästra kostnadskrisen.⁶⁰

"Vad som snarast bör tas upp till allvarigare övervägande inom den nya regeringen är en eventuell devalvering. Sannolikt är det så att vi idag ännu inte är klart devalveringsmogna, men på god väg att bli det. Det är alltid bättre att devalvera tidigt snarare än för sent. England erbjuder lärrika exempel på hur nytillträddande regeringar missat chansen och något år senare tvingats till egna nederlag. Skall den nya regeringen ha den fulla politiska nyttan av en devalvering bör den göras före årsskiftet."

Inom den moderata ledningen⁶¹ hade man före valet 1976 mer än de båda andra partierna bearbetat problem både inför en regeringsförhandling och ett borgerligt koalitionsregerande. Detta blev dock av liten betydelse efter valet.⁶² "I vart fall visade Thorbjörn Fälldin bara ett förstrött intresse för all den dokumentation som vi delgav honom", skriver Gösta Bohman i boken "Maktskifte".⁶³ 1976 var inte ett år då moderaterna tilläts ta ledningen på den borgerliga sidan.

6. Slutsatser om 1976

Varför var de direkta regeringsförberedelserna, särskilt de viktigaste (gemensamt och enskilt för centerpartiet), så små 1976? Några skäl är uppenbara. Efter 44 år med socialdemokraterna i regering kunde ingen mentalt riktigt föreställa sig ett regeringsskifte. Att

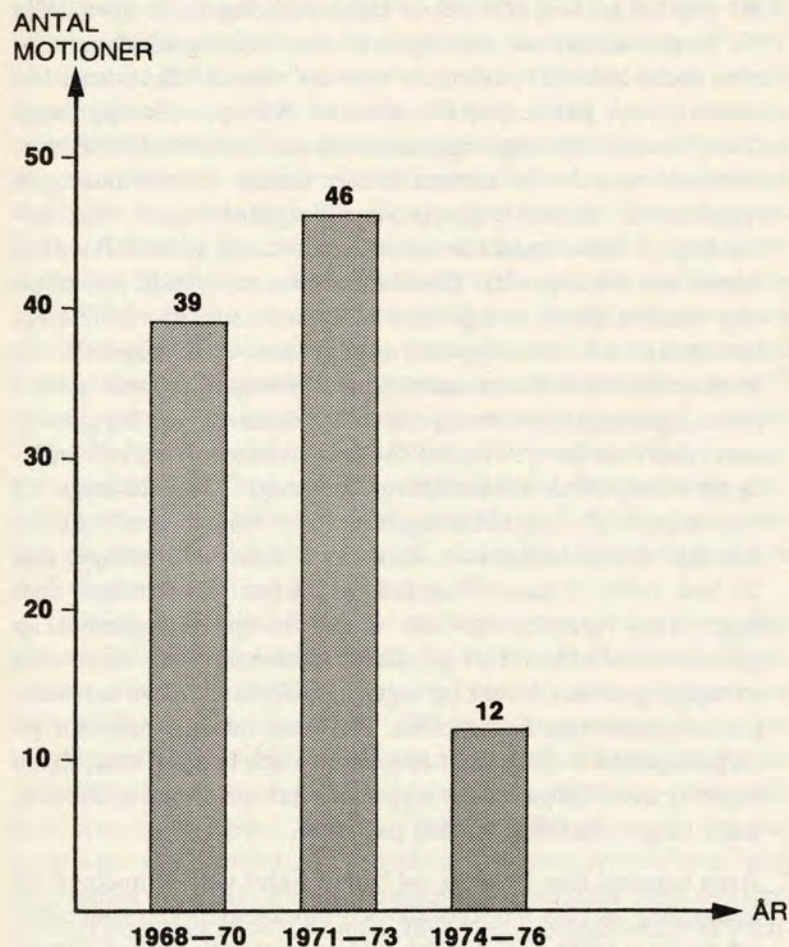
uttala tanken var nästan tabu inom de borgerliga partierna.⁶⁴ Man ansåg sig också ha dåliga erfarenheter av att "sälja skinnet innan björnen är skjuten". Flera tyckte att man hade gjort det 1968, vilket sedan slutade med ett braknederlag för oppositionen.⁶⁵ Centerledaren och blivande statsministern var personligen tveksam till en långtgående politisk förhandsplanering. "Det finns så många okända faktorer före en valrörelse och ett val att jag ansåg det ha begränsat värde", förklarar Fälldin efteråt. "Man vet heller inte före valet hur rösterna och mandatstyrkan fördelar sig mellan partierna. Samtidigt kan förberedelser i sakfrågor, och än mer i personfrågor, leda till en massa 'snack och tjafs' som gör mer skada än nytta."⁶⁶ "Det är inte säkert att partiledare är så inriktade på att planera", yttrade den gamle partisekreteraren Gustaf Jonnergård när jag våren 1985 intervjuade honom om 1976 års erfarenheter.⁶⁷ "Centerpartiet är över huvud taget inte roat av planering", noterar Gösta Bohman i boken "Maktskifte" och fortsätter: "Jag har någon gång sökt förklara partiets påfallande olust för långsiktig politisk planering med att det för det gamla Bondeförbundet var naturligt att låta väderleken ersätta de planer för morgondagen som andra politiska partier söker dra upp."⁶⁸

Ytterligare en given faktor är att få personer på den borgerliga sidan visste vad regerande konkret innebar. Moderaternas dåvarande partisekreterare Lars Tobisson konstaterar om sitt eget parti (som ändå var bäst förberett): "Alla politiska medarbetare jag hade på partikansliet och riksdagskansliet var oerfarna ifråga om praktiskt regerande. Jag visste själv nästan inget om detta men ändå mer än de flesta. Som ny i partipolitiskt arbete var jag den ende som visste något om kanslihuset, genom erfarenheten som företrädare för SACO i utredningar och kontakter med departementstjänstemän i SACO-rollen. Ingen enda medarbetare på partikansliet kunde tänkas ha något att bidra med ifråga om uppläggning av ett praktiskt regerande. Ingen hade någonsin varit tjänsteman i ett departement. Oppositionspartierna hade ägnat sig åt ett programarbete med teoretiska begrepp utan verklig förankring. Inte många visste ens var departementen låg."⁶⁹

Orsakerna ovan är de som normalt brukar anges i beskrivningar efteråt. Min bedömning, efter en ny noggrann genomgång av det material som finns, är att fyra andra faktorer i själva verket var betydligt mer avgörande:

1. Det var inte alls givet att det skulle bli en trepartiregering vid borgerlig riksdagsmajoritet. Därmed var det heller inte möjligt att samfällt planera för vad en sådan regering skulle göra. Alla tre partierna hävdade visserligen att en borgerlig riksdagsmajoritet skulle leda till "växling vid makten". Även folkpartiet hade under sin nye partiledare Per Ahlmark fyllt igen alla öppningar för ett kommande regeringssamarbete med socialdemokraterna. Men vad som skulle komma istället för en socialdemokratisk regering var oklart. Begrepp som "borggårdshöger" och "bolagshöger" levde ännu i historiskt medvetande inom folkpartiet respektive centerpartiet. Bland de aktiva inom båda partiorganisationerna kände många olust inför den i svensk partihistoria nya tanken att bilda regering tillsammans med "högern". De återkommande deklARATIONERNA om "mittenpolitik" måste ses i detta regeringssammanhang och mindre som uttryck för gemensam sakpolitik (ett ytterligare skäl var givetvis att öka trovärdigheten i förhållande till socialdemokraterna).⁷⁰ Hänvisningen till "mittenpolitik" var räddningen undan "högerburen". Därav ständiga deklARATIONER som denna av Fälldin vid rikstinget den 20 juni 1976: "Centern och folkpartiet har målsättningar som ligger nära varandra och som skapar en självklar gemenskap gentemot socialism. Det är därför mittenpolitiken utgör den naturliga grunden för en ny regeringspolitik. Centern och folkpartiet godtar inte högerpolitik. Det finns inte utrymme för ytterkantspolitik i vårt land." För centern och folkpartiet att bilda regering med "högern" var något nytt i svensk politisk historia. Inför steget vändades de båda partierna.
2. Åren närmast före 1976 års val hade i själva verket inneburit en upplösning av den blockpolitik och blockgemenskap som arbetat sig fram inför 1973 års val.⁷¹ Omdömet gäller också mitten-samverkan sedan centerpartiet vid "Uppsala möte" hösten 1973 i praktiken satte punkt för en utveckling av detta samarbete. Riksdagsstatistiken ger konkret belägg för upplösningen av det borgerliga samarbetet. Antalet gemensamma partimotioner från folkpartiet och centern föll drastiskt, till ungefär en fjärdedel mot den tidigare nivån (diagram 2). Andelen huvudvoteringar i riksdagen då det borgerliga blocket stod samlat mot det socialistiska reducerades likaså till mindre än hälften (diagram 3). Det var mer än dubbelt så vanligt att moderaterna i huvudvoteringarna 1974 och 1975 stod ensamma mot alla de andra

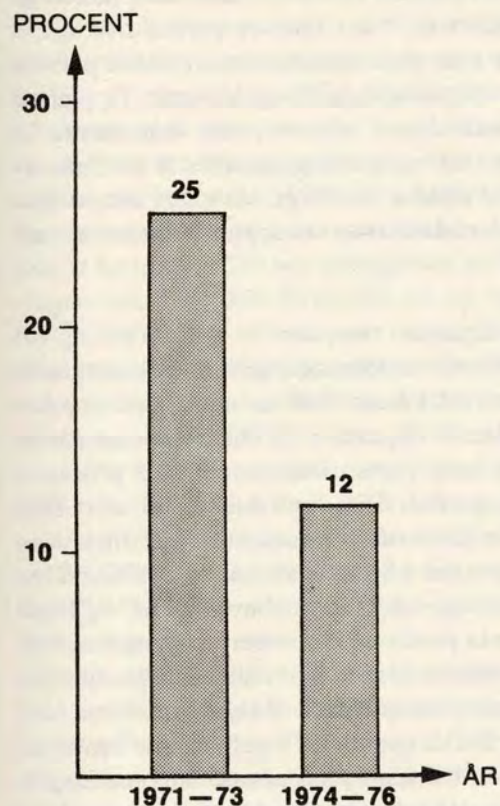
Diagram 2: Antal gemensamma partimotioner centern—folkpartiet under tre mandatperioder före 1976 års regeringsskifte.



partierna som att de borgerliga partierna röstade tillsammans mot s+vpk.⁷² En detaljgranskning som utförts vid statsvetenskapliga institutionen i Lund av voteringsmönstret i riksdagsutskotten åren 1971–1979 visar samma tendens: åren 1974–1976 var det borgerliga trepartisamarbetet som allra svagast.⁷³

3. Sakmotsättningarna var mycket stora mellan de borgerliga partierna 1976 i de frågor där de ville genomföra reformer. De var ense om behovet av växling vid makten liksom om att stoppa de

Diagram 3: Andel huvudvoteringar i riksdagen i vilka de borgerliga partierna stod samlade mot de socialistiska.



socialiseringstendenser som de ansåg fanns hos socialdemokraterna. Men de var bl a djupt oense i så viktiga valfrågor som energiförsörjningen, skatterna, regionalpolitiken och familjepolitiken. I alla dessa frågor var också motsättningarna i sak väl så stora mellan folkpartiet och centern som mellan "mitten" och moderaterna. Olof Palme konstaterade, inte utan grund, i sin inledning i TV:s avslutande partiledardebatt den 17 september 1976:⁷⁴ "I sak, det är ju sanningen, är dom borgerliga mer splittrade idag än dom har varit på 20 år."

4. Både centern och folkpartiet upplevde sig kämpa för sina egna politiska liv. Folkpartiet låg i opinionsmätningarna året före valet kring 6–7 procent. Per Ahlmark säger sig ha uppfattat kam-

panjen inför 1976 års val som en "räddningsaktion för svensk liberalism".⁷⁵ När Per Ahlmark trädde till som ny partiledare i november 1975 var det i känslan att svensk liberalism kunde gå under, liksom hade skett med det liberala partiet i Norge.⁷⁶ "Ingen kraft fick dras från ansträngningarna att rädda partiet, genom att en massa människor ägnade sig åt annat. Uppgiften att lyfta folkpartiet hade första prioritet, inte den eventuellt kommande regeringen. Att ingen energi ägnades åt att förbereda regerande var därför alldeles avsiktligt. Nu gällde det att föra folkpartiet framåt, under hård kamp om uppmärksamheten med de andra partierna."⁷⁷

Påståendet att även centerpartiet kämpade för sitt liv ter sig väl mera överraskande. Måhända är formuleringen överdriven, men stämningen inom centerpartiet i mars 1976 var utan tvivel uppskakat inför vad som hade hänt i väljarkåren. Från 29 procent i Siforesultat i början av 1974 hade partiet minskat till 19,5 procent i mars 1976. Medan centerpartiet 1974 varit dubbelt så stort som moderaterna var de båda partierna nu praktiskt taget lika stora (moderaterna nådde 19 procent i Sifos marsmätning 1976). "Den gröna vågen" tycktes vara över och centern obevekligt på väg neråt och bort från sin dominanta position på den borgerliga sidan. Tidningarna skrev om att Fälldin inte syntes. "Fälldin döljer inte sin bitterhet över anklagelserna för passivitet och tigande", skrev Axel Waldemarsson när han i SvD 11 april 1976 publicerade en större intervju med Fälldin. "Han har känt sig försvarslös mot anklagelserna, som nästan fick mytens kraft och stämplade honom som 'den store tigaren från Ramvik'." Fälldin berättar i intervjun att han hade satt sig ner och räknat efter hur många uttalanden han gjort under en period jämfört med motsvarande period ett år tidigare och funnit att det bara varit två färre. Problemet var massmediernas ointresse. När ett parti gång på gång för fram samma angelägna krav så blir de till sist, noterade Fälldin, "på något sätt journalistiskt ointressanta". I detta läge växte irritationen inom centern mot moderaterna, som upplevdes ha tagit över sympatisörer på ohållbara skattelöften. Moderaterna bestämde sig för att göra sin tidigare redovisade nedtoning som också markerades i ett så kallat "Göstabrev" till ledande funktionärer och moderata chefredaktörer.⁷⁸ Trycket på Fälldin att dramatisera för att åter dominera mediascenen växte.

När Fälldin efteråt söker återkalla månaderna före 1976 års val så är hans mest tydliga minne just hur väl centern klarade att hålla initiativet i valrörelsen så som man hade planerat det, från vårens hårda kärnkraftsuttalanden, över markeringen mot "fondsocietismen" inför rikstinget i Ystad till de nya utspelen i augusti/september för att göra kärnkraftsfrågan dominerande i valsporten.⁷⁹ Gustaf Jonnergård konstaterade i en intervju för denna avhandling våren 1985 att "varken resurser eller kraft fanns att ägna sig åt regeringsförberedelser 1976. Vi hade vår inriktning på valet. Det var en prestation att under valrörelsen klara det lyft för centern som vi åstadkom. Tid och möjligheter att utöver den kraftansträngningen också särskilt förbereda en ny regerings arbete fanns inte."⁸⁰ Ännu tio år efteråt, i en rapport i februari 1986, lyfter centerns politiska analysgrupp (tillsatt efter 1985 års valförlust) särskilt och utförligt fram den heroiska återhämtning partiet gjorde under månaderna fram till 1976 års val. "Centerpartiet var under 1975 och 1976 i opinionsmätningarna klart under sitt valresultat från 1973. Den blå vågen hade med andra ord börjat slå igenom i det politiska mönstret. Centern lyckades likväl övervinna vårens svaga opinionssiffror och i 1976 års val nära nog nå 1973 års väljarandel."⁸¹ Vice ordförande i analysgruppen var Allan Pettersson, biträdande partisekreterare 1976.

Det är lätt hänt att man efteråt bedömer ett skeende utifrån vad man vet senare faktiskt hände – och glömmer bort vad som kunde ha hänt.⁸² Centerpartiets ledning var våren 1976 inte upptagen av frågan hur man skulle lämpligast förbereda sitt handlande i den kommande borgerliga trepartiregeringen, ledd av Thorbjörn Fälldin under mycket svåra ekonomiska år. Situationen, och därmed handlingslogiken, var en helt annan. Efter att ha gått framåt i varje val i Sverige efter 1964 och ännu så sent som 1974 ha haft starka förväntningar på ett resultat 1976 kring 30 procent hade centerpartiet "rasat" till mindre än 20 procent i Sifo (den lägsta noteringen sedan augusti 1970 och under Fälldins hela dittillsvarande partiledning). Det tycktes gå mot en stor och ovan valförlust genom vilken "högern" kunde komma att överta den borgerliga ledarrollen. Att hindra detta var vad som upptog partiet och dess ledning.

Med 50 procents sannolikhet kunde socialdemokraterna väntas behålla regeringsmakten (det hade ju gått bra i ekonomin och så hade ju hankat sig kvar i regering genom mängder av tidigare val). I så fall skulle inga som helst koalitionsproblem uppkomma genom

den partiprofilering som var nödvändig för att göra ett acceptabelt val för centern. Och för det fall valet resulterade i en borgerlig majoritet torde man inom centern ha upplevt värdet av att i så fall ha ledarrollen – statsministerposten, fler statsråd, starkare förhandlingsposition inte minst i kärnkraftsfrågan – i kraft av ett gott valresultat som viktigare än det eventuella värdet av särskilda regeringsförberedelser.

Det omedelbara trycket från valet var tyngre än de eventuellt senare kommande kraven från regerande. Bristen på förberedelser var inte blott ett förbiseende. Den var en logisk följd av situationen sådan den faktiskt förelåg.

Denna genomgång av situationen före det borgerliga maktövertagandet 1976 och av regeringsförberedelser 1976 har haft tre huvudsyften.

Ett syfte har varit att inför den fortsatta framställningen söka fixera med vilka uppgifter och utgångspunkter de nya regeringspartierna tillträdde.

Ett andra syfte har varit att granska i vad mån direkta regeringsförberedelser förekom hos de borgerliga 1976 och därmed också få en jämförelse med 1982 ifråga om sådana förberedelsers omfattning och betydelse.

Ett tredje syfte har varit att pröva om den brist på förberedelser som har påvisats för 1976 betingades av det unika i den historiska situationen, bl a avsaknaden av regeringserfarenhet, eller om den också hade viktiga orsaker av mera generell giltighet för tillträddande koalitionsregeringar. Unika historiska omständigheter fanns alldeles uppenbart, men min slutsats blir ändå att lärdomarna från 1976 inte kan avfärdas bara med detta. Vissa avgörande faktorer, som centerns och folkpartiets hårda prioritering av väljarmarknaden i ett utsatt läge, rymmer mekanismer som alltjämt verkar när flera partier med stort väljarutbyte sinsemellan först möter väljarna som hårda konkurrenter och strax därefter har att effektivt utveckla en samfäll vilja i en ny regering.

KAPITEL V

Socialdemokratiska förberedelser 1982

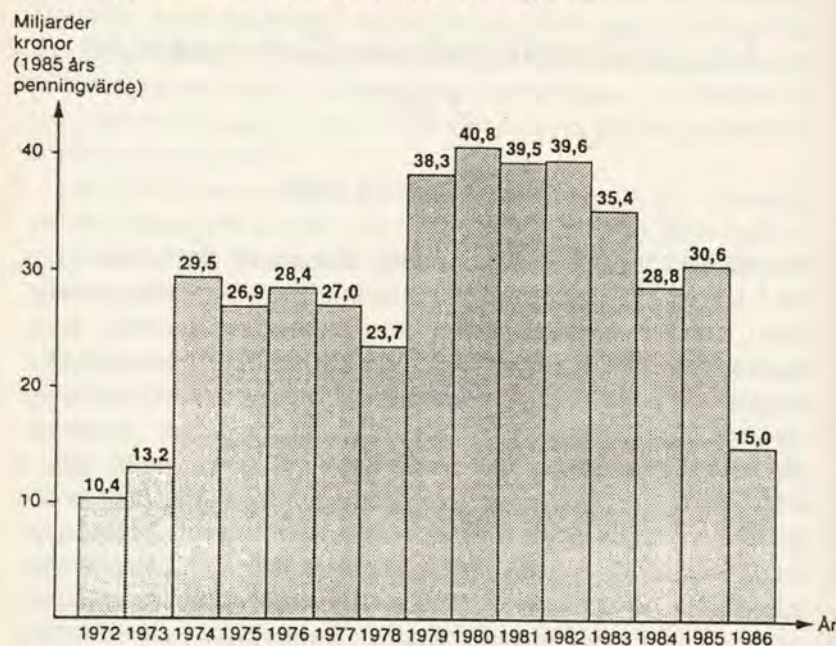
1. Situationen 1982

Perioden 1979–1982 rymde ovanligt dramatiska år i svensk politik.¹ I mars 1980 genomfördes folkomröstningen om kärnkraften. Strax därefter utbröt efterkrigstidens största avtalskonflikt. Sommaren 1980 inkallades en urtima riksdag för att besluta om bl a höjd moms. I oktober 1980 begärde socialdemokraterna misstroendevotum mot regeringen för dess ekonomiska politik; detta nya instrument i författningen prövades nu för första gången. I januari 1981 utlöste en svag budget och finansplan valutakris och chockhöjd ränta, följda av regeringskris. I maj 1981 föll trepartiregeringen på skattefrågan. Socialdemokraterna krävde nyval men istället tillträdde en mittenregering, Fälldin III, sedan mitten lovat moderaterna att bl a fullfölja planerna för besparingar i de offentliga utgifterna. I november 1981 devalverades kronan, vilket kombinerades med sänkt moms i syfte att motverka inflationseffekterna och klara löneavtalens prisklausul.

Alla dessa händelser och förlopp gav förvisso partier och medier fullt upp. Ändå var två andra händelser i grunden av större vikt för det inre arbete hos socialdemokraterna som blev av särskild betydelse för den nya regeringen hösten 1982.

Den ena händelsen var *den andra oljekrisen*, som utlöstes av revolutionen i Iran. Första oljekrisen upplevdes som mer dramatisk genom att den bröt en hel efterkrigsutveckling av expansion och optimism. I faktiska tal var dock verkningarna av den andra oljekrisen betydligt svårare. Kostnaden för Sveriges oljeimport steg drastiskt (se diagram 4). Oljeimporten ökade mellan 1978 och 1980 sin belastning på den svenska bytesbalansen med 17 miljarder kronor i fast penningvärde. Än värre var att långvarig recession utbröt i världsekonomin. Hur dramatiskt utvecklingen av världshandeln de här åren avvek från perioderna före och efter framgår av tabell 2. Mellan 1979 och 1982 skedde praktiskt taget ingen ökning i den totala exportvolymen av bearbetade varor inom

Diagram 4: Kostnaden för Sveriges oljeimport 1972–1986, i fast penningvärde. Källa: Näringslivets ekonomifakta.



OECD, något helt unikt för efterkrigstiden. Oljeprischocken följdes av en "inflationstöt" som förde upp de europeiska OECD-ländernas inflation under 1980 till omkring 14 procent.² Den svenska bytesbalansen försämrades från nästintill jämvikt 1978 till 19 miljarder i underskott 1980 och 22 miljarder 1982. Även budgetunderskottet växte. Den höga inflationen, över 14 procent under loppet av 1980, drev via olika indexsystem upp utgifter och fördyrade via höga räntor statens upplåning. Investeringarna föll och arbetslösheten steg. Reallönerna sjönk, vilket också minskade bostadsefterfrågan och byggande. Sverige ställdes i en helt ny och försämrad situation.

Alla huvudinslag i den politik socialdemokraterna gick till val på 1982 – de fyra vallöften med finansiering, investeringsprogrammet, ökade arbetsmarknadsinsatser, kamp mot inflationen – var relaterade till den nya ekonomiska situation som hade sin yttersta grund i andra oljekrisen, antingen så att de utgjorde egna förslag till åtgärder mot de ekonomiska problemen eller reaktioner mot de borgerligas genomförda och planerade åtgärder. Även förslagen i

Tabell 2. Världshandelns förändringar olika tidsperioder (exportvolymen av bearbetade varor från OECD-länder).

Period	Volymförändring
1970–73	+28,7
1973–76	+12,4
1976–79	+17,9
1979–82	+ 0,6
1982–85	+19,0

fördelningspolitiska frågor fogades, liksom löntagarfondsfrågan, in i strategin för att klara Sveriges ekonomiska kris. Vinstfrysningar, löntagarfonder och återtagna besparingar i socialförsäkringarna sades vara förutsättningar för att få bred folklig förståelse för krispolitiken och facklig medverkan till kostnadspressande lönerörelser.³

Det var alltså två element som gjorde sig gällande. Dels ändrades de borgerligas ekonomisk-politiska inriktning under trycket av de växande underskott och den stigande inflation som andra oljekrisen förde med sig. Detta skärpte de politiska konflikterna med socialdemokraterna, som framförallt vände sig mot besparingar i sociala transfereringar, kommunstöd och AMS-anslag. Dels ställdes socialdemokraterna själva inför vad man kan kalla en "kognitiv kris", en helt ny och förvärrad ekonomisk situation gjorde det nödvändigt att inte bara opponera från de gamla positionerna utan också på nytt tänka igenom i vad mån dessa positioner behövde revideras med hänsyn till en ny verklighet. Ett viktigt uttryck för den insikten var tillkomsten av den s k krisgruppen. För såväl de borgerliga partierna som socialdemokraterna var åren omedelbart efter andra oljekrisen, 1980–1982, en brytningstid – och då inte bara i form av de offentligt så uppmärksammade meningsbrytningarna dem emellan utan, troligen viktigare, i form av inre processer och nyprövningar i analys och politik.

Den andra händelsen av fundamental betydelse var själva *valutgången 1979*. Intervjuer för denna avhandling med ett stort antal personer med insikt i partiets inre liv under de här åren⁴ ger en entydig bild: valförlusten 1979, i meningen att regeringsmakten inte återerövrades, satte djupare spår än förlusten 1976. Den dominerande tolkningen och känslan efter valet 1976 var att det rörde sig om något av en historisk tillfällighet, ett kort avbrott i en fort-

satt lång period av socialdemokratiska regeringar. Man tyckte sig se en specifik anledning till att de borgerliga vann: kärnkraftsfrågan, som stoppat den sedvanliga socialdemokratiska upphämtningen i valrörelsens slutskede. Tolkningen bekräftades genom de svårigheter som den första Fälldinregeringen fick dels med att hantera förväntningarna i kärnkraftsfrågan, dels med att klara följderna för statsbudget och ekonomi av alla löften från oppositionstiden. Slitningarna inom den borgerliga regeringen, den för socialdemokraterna positiva opinionsutvecklingen 1977–1978 och slutligen trepartiregeringens fall hösten 1978 tycktes också visa att en socialdemokratisk regering snart skulle vara åter. När som helst kunde för övrigt nyval komma som följd av de borgerliga partiernas slitningar. "Med ett dygns varsel kan socialdemokraterna ta över kanslihuset när kabinettet Fälldin faller", inledde Aftonbladet en artikel, 17/11 1976, som presenterade den nya organisation och det utredningskansli partiet då upprättat i riksdagen.

När den borgerliga majoriteten ändå bestod, om än reducerad, i 1979 års val medförde det mot denna bakgrund "en traumatisk upplevelse", som en person formulerar det. "Först nu förstod man att 1976 års förlust av regeringsmakten inte bara berodde på speciella olyckliga omständigheter. Självprövningen inom partiet hösten 1979 kom därmed att gälla även 1976."⁵ Vad var det då som utsattes för denna inre självkritik? Det kan formuleras i tre huvudpunkter.⁶

- En del gällde *valuppläggnings*. Bedömningen efteråt blev att partiet var klart med sitt valbudskap alltför sent och skapade osäkerhet hos de 44 000 valarbetarna genom att i valrörelsens slutskede lansera det så kallade 100-dagarsprogrammet (ett program för de första 100 dagarnas regering).⁷
- En annan del gällde *självförtroendet* och *trovärdigheten*. "Vi visste inte 1979 varför vi borde vinna", menar en central aktör när han jämför stämningen inom socialdemokratien 1979 med 1982. "Vi var inte förberedda på att regera 1979", hävdar flertalet i samtal för denna studie. Två viktiga personer som var självkritiska i det här avseendet var Ingvar Carlsson och Kjell-Olof Feldt. "Den första perioden i opposition lutade vi oss för mycket tillbaka på det gamla förtroendet, i kombination med att angripa regeringen för nedläggningar av företag m m och arbe-

tade inte tillräckligt med att utveckla en egen genomtänkt analys och trovärdig linje i de tunga ekonomiska frågorna", säger Ingvar Carlsson efteråt.⁸ Också Feldt ansåg att partiet hade haft en otillräckligt sammanhållen oppositionspolitik. Man hade hoppat på olika missnöjesanledningar gentemot regeringen och "stött krav på att rädda än det ena, än det andra, som hotades av neddragning eller nedläggning". De väldiga ekonomiska problemen framställdes väsentligen som "borgarnas fel". Feldt upplevde att denna, om än klassiska, oppositionspolitik inte gav ett trovärdigt handlingsalternativ för socialdemokraterna. Man behövde en mer sammanhållen filosofi/strategi – inte minst mera långsiktig – för sitt agerande i de centrala frågorna.⁹ 100-dagarsprogrammet bedömdes inte ha ökat trovärdigheten, då det kunde utmålas som ekonomiskt lättsinnigt.¹⁰ Och genom att man gick till val på allt som hade förts fram i riksdagen under den gångna mandatperioden (100-dagarsprogrammet innehöll t ex ett 50-tal punkter) blev det svårt att hålla emot valrörelsens tryck på att avge löften åt olika håll.

- En tredje del gällde *den politiska balansen* inom arbetarrörelsen och mellan partiet och LO. Statsvetaren och socialdemokraten Björn von Sydow publicerade i DN den 30 september 1979 en uppmärksamman artikel under rubriken "Politiskt radikala skapade 'vänstermissvisning' ". "Det finns en betydande klyfta mellan de fackligt och politiskt mest aktiva i arbetarrörelsen och de vanliga medlemmarna och väljarna", hävdade von Sydow. "De aktiva är betydligt mera programmatiskt socialistiska. De är uttalade anhängare till löntagarfonder, mark-, bank- och storföretagssocialiseringar, liksom till en hård kapital- och höginkomstbeskattning osv. De vanliga sympatisörerna är för sin del inte särskilt engagerade för detta, utan desto mera intresserade av praktiska ting som ökar den sociala jämlikheten och tryggheten... Genom att de passiva inte verkar i facket och det socialdemokratiska partiet ger de representativa organen uttryck för en allmän politisk 'vänstermissvisning'. Den inre representativa demokratin fortplantar en politik på olika områden som inte har utbredd stöd bland de vanliga sympatisörerna. Det drabbar socialdemokratin i valen."

von Sydow framträdde som en fristående debattör. Men det råder ingen tvekan om att ledningen för varje parti som drabbas av val-

besvikelser tänker över inte bara val- och arbetsuppläggning utan även politikens innehåll och framtoning. 1979 års valutgång gjorde det än viktigare för socialdemokraterna att komma igen och vinna valet 1982.¹¹ Därmed blev det också nödvändigt att ta vägledning från väljarna.¹² Löntagarfondsfrågan måste lösas.¹³ LO och partiet måste hålla samman inför nästa val, med partiet som styrande för politiken. Marginalskatteproblemet, som var en relativt stor fråga i 1979 års valrörelse, borde tas på större allvar. Det är, framhöll partiets seniorekonom Carl Johan Åberg i en intern promemoria hösten 1979, "väldigt viktigt att partiet klargör att vi måste få ner de höga marginalskatterna till en mera rimlig nivå. Om vi inte i tid inser vad som håller på att hända så tror jag att vi kan komma att få en i det närmaste amerikansk utveckling där en betydande del av de högavlönade arbetarna vandrar över till det borgerliga lägret." Åberg fick Olof Palmes godkännande för att ställa upp i en intervju för TV2-Rapport den 11 november 1979 och lansera långtgående krav på sänkt marginalskatt.¹⁴ Marken bereddes för motsvarande positionsförflyttning i skolfrågan. Ett stort och öppet samråd genomfördes inom partiorganisationen på våren 1980. Ett helt nummer av medlemstidningen "Aktuellt i politiken" ägnades skolan.¹⁵ I ledaren skrev chefredaktören Enn Kock: "Skallet mot skolan har varit så effektivt att socialdemokrater ibland – det bör vi självkritiskt erkänna – har fallit i moderaternas fälla: Man har frenetiskt försvarat allt inom dagens skola, även det som är fel. En och annan har till och med bagatelliserat behovet av basfärdigheter."

Självprövningen efter ett valbakslag ger lätt övertolkningar, att man drar fram fler negativa faktorer än de som har verkligt förklaringsvärde, glömmer historiska omständigheter och med facit i hand ser det som var mindre bra men inte det andra.¹⁶ Det centrala här är alltså inte beskrivningen i sig utan att den inre *tolkningen* inom socialdemokratin efter 1979 års val av vad som borde göras annorlunda gav ett antal bestämda slutsatser, starkt styrande inför 1982. Man måste vara klar med sitt valprogram i god tid och sedan försöka hålla sig till det. Mer kraft borde ägnas opinionsbildning i förhållande till "riksdagsharvande". Valprogrammet borde ha några få tydliga punkter och teser. Mer arbete skulle ägnas att utforma hållbara linjer i de stora sakfrågorna, så att man skaffade sig en egen säkerhet och trovärdighet och inte bara blev beroende av vad regeringen gjorde.¹⁷ En ökad ekonomisk medvetenhet måste skapas i partiet. Fondfrågan måste klaras ut under partiets ledning och

partiet och LO "gå i takt". En del av "det gamla trampet"¹⁸ i viktiga sakfrågor, typ marginalskatterna, skolan och uppläggningsen av den ekonomiska politiken, borde ersättas av nya stigar. Och 1982 års valrörelse skulle utkämpas "på hemmaplan". Begreppen "hemmaplan" och "bortaplan" lanserades av Sören Holmberg på hösten 1981 i hans analys av 1979 års val och påverkade starkt den socialdemokratiska valuppläggningsen.¹⁹ "Bortaplan", frågor som rymde mera risker än möjligheter för partiet inför väljarna, var framförallt kärnkraften, skatterna och löntagarfonderna. Dessa frågor måste hanteras så att de inte åstadkom bekymmer valåret. "Hemmaplan", frågor som partiet kunde vinna väljare på, var framförallt kamp mot arbetslöshet, försvar av tryggheten i välfärdsstaten samt regeringsförmågan.

Alla de här angivna slutsatserna fanns säkert inte hos alla samtidigt och olika personer och grupper fördelade vikten mellan dem olika. Det var heller inte så att de alla drogs genast efter 1979 års val. De omedelbara analyserna brukar bli av mera kortsiktig och valmatematisk natur. Till det kom just 1979 att krafterna måste ägnas kärnkraftsfrågan, så att den klarades i sak och så att partiet gick ur den med obruten sammanhållning.²⁰ Först sommaren 1980, sedan folkomröstningen och storkonflikten på arbetsmarknaden desarmerat kärnkraftens yttre laddning och inre sprängkraft, blev det egentligen tid att lägga upp arbetet inför 1982 års val. Ett 30-tal arbetsgrupper tillsattes inför partikongressen hösten 1981. Skattegruppen, gemensam för LO och partiet efter beslut på 1978 års partikongress och ledd av Gunnar Sträng, fortsatte det arbete som ändades med skatteuppgörelsen med mittenpartierna våren 1981. Fondgruppen, ledd av Kjell-Olof Feldt, blev vid årsskiftet 1980/1981 klar med ett nytt konkret fondförslag, byggt på 24 länsfonder. Krisgruppen, ledd av Ingvar Carlsson, kom i juni 1981 med rapporten "Framtid för Sverige". Partikongressen antog krisprogrammet och gav partiledningen stor handlingsfrihet i fondfrågan. Efter förhandlingar med Pensionärernas Riksorganisation (PRO) band sig partiet i januari 1982 för att återställa den fulla värdesäkringens av pensionerna. Under februari-mars 1982 utvaldes och förankrades "de fyra vallöften". De borgerligas förslag till karensdagar i sjukförsäkringen våren 1982, deklarerade avsikt att spara ytterligare 12 miljarder på statsutgifterna följande budgetår utan att kunna ange hur ("Blir det barnbidragen? Blir det pensionerna?") samt dröjsmål med extra anslag till AMS inför kommande vinter förstärkte

argumentationen för välfärdsstaten och mot arbetslösheten.

Valåret 1982 kunde så hanteras på det sätt utvärderingen från 1979 hade angett: med valprogrammet färdigt tidigt, med några få tydliga vallöften som finansierades (främst genom förslag om återgång till momsnivån före devalveringen hösten 1981), med arbetsinriktning på agitation mer än riksdagsarbete, med ett eget program i de tunga ekonomiska frågorna som gav respekt och självförtroende, med LO och partiet samspelade under partiets ledning, med "bortaplansfrågorna" desarmerade i god tid och med nyorienteringar i frågor som marginalsatser, skola och byråkrati, med en vis koncentration på att nagla fast de borgerliga partierna vid misslyckanden i socialdemokratins "hemmaplansfrågor" arbete och social trygghet.²¹ Strategin höll. Den socialdemokratiska treklängen i valrörelsen – mot social nedrustning, mot arbetslöshet, för en handlingskraftig regering – slog ut det borgerliga svaret – mot löntagarfonder, mot skattehöjningar, stora besparingar för ekonomisk balans. Socialdemokraterna kunde åter regera.

2. Aktörer och grupper

Socialdemokraterna har lättare än de borgerliga att förbereda regerande. I stället för sju aktörer/aktörskombinationer finns bara en. Till skillnad från de borgerliga 1976 hade socialdemokraterna 1982 dessutom stor praktisk erfarenhet av vad det kräver att regera.

Detta innebär dock inte att partiet saknar problem i sin struktur. Det utgör i sig en koalition mellan partiorganisation och landsorganisation (LO).²² Genom att socialdemokratien är så stor rymmer den intressedimensioner, typ stad/land, som hos de borgerliga mera företräds av olika partier. Den socialdemokratiska partiorganisationen har av tradition större anspråk än hos de borgerliga partierna på att styra även riksdagspolitiken, vilket gör samordningen mellan parti och riksdagsgrupp mer krävande. Under åren före 1982 tillkom att socialdemokraterna saknade den länge invanda auktoritet som bestod i att partiet nära förknippats med regeringen. Den socialdemokratiska övergången från regering till opposition 1976 rymde en nästan lika svår omställning som den borgerliga i motsatt riktning.²³

Kort tid efter förlustvalet 1976 åkte Thage G Peterson, samordningsminister i den avgående regeringen och nära förtrogen till

partiordföranden Olof Palme, till Norge för att ta del av arbeiderpartiets erfarenheter av övergången från regering till opposition. Därifrån tog han med sig främst två viktiga råd: att skaffa goda utredningsresurser och att göra en klar och redig arbetsfördelning mellan parti och riksdagsgrupp samt inom gruppledningen.²⁴ Det som sedan gjordes hösten 1976 i dessa båda avseenden lade fast den struktur och den kompetens som var väsentligen giltiga också 1982.

Det kongressvalda verkställande utskottet (VU) fick en mer central roll än tidigare, som det organ där de olika delarna av partiet fanns företrädda. VU kom att sammanträda var fjortonde dag och behandlade även viktigare riksdagsfrågor. Inom arbetsutskottet för riksdagsgruppens dåvarande förtroenderåd gjordes en arbetsfördelning utifrån tio olika funktioner. Thage G Peterson fick till exempel uppgift att hålla kontakt med LO, med VU och med partiets arbetsgrupper. För kontakt med utskottsgrupperna i riksdagen, som nu gavs en betydligt viktigare roll, utsågs Ingvar Carlsson och Inge-mund Bengtsson. Till att leda den nya utredningsavdelningen valdes Ingvar Carlsson och Thage G Peterson.

Den nya kansliorganisationen med en särskild utredningsavdelning beslutades av riksdagsgruppen den 16 november 1976. Redan första veckan efter valet hade Thage G Peterson tagit kontakt med vissa statssekreterare i den gamla regeringen för att be dem arbeta för partiet i opposition.²⁵ Syftet med utredningsavdelningen var tvådelat: att inför en återkomst i regering bevara en kompetens och erfarenhet som annars riskerade skingras samt att ge riksdagsgrupp och parti en kvalificerad utredningsgrupp.²⁶ Den föreslagna organisationen skulle kosta 2,5 miljoner kronor per år. Den finansierades genom bidrag från LO, höjd gruppavgift och genom att avgående statssekreterare bidrog med sina pensioner. Utredningskansliet stod till gruppledningens, inte de enskilda ledamöternas, förfogande. Arbetet på kansliet, benämnt "tolvan" efter våningsplanet i dåvarande riksdagshuset vid Sergels torg, började i december 1976. Det bedrevs ungefär på samma sätt som i de borgerliga partiernas riksdagskanslier under deras oppositionsår, dvs var nära kopplat till den ordinarie riksdagsprocessen. Därutöver fick utredningssekreterarna, när tiden så medgav, bidra till partiets sakmaterial och delta i dess verksamhet, till exempel inför kongresser.²⁷ Varje tisdag kl 9 samlades man under ledning av Ingvar Carlsson och Thage G Peterson, 1982 även Curt Boström och gruppledaren Hans Gustafsson, för att främst gå igenom läget ifråga om proposi-

tioner och motioner.²⁸

Det 40-tal handläggande tjänstemän som våren 1982 fanns på partiexpeditionen på Sveavägen upptogs alla av parti-, organisations-, kampanj- och medieuppgifter.²⁹ De ca 20 politiska tjänstemännen på "tolvan" var den grupp som fanns för kvalificerad bearbetning av sakfrågor.³⁰ Av dem som ingick i gruppen från starten var 1982 endast tre kvar, däribland den sammanhållande kraften Ulf Larsson.³¹ Men även de nya som rekryterades kom i stor utsträckning från regeringskansliet. Av dem som arbetade på avdelningen våren 1982 hade ca två tredjedelar sådan erfarenhet. Sex hade en väsentlig del av sin bakgrund i finansdepartementet: Odd Engström, Erik Åsbrink, Monica Sundström, Harald Fälth, Bill Fransson och Michael Sohlman. Detta var en ytterst kvalificerad grupp av politiska tjänstemän. En god borgerlig bedömare betecknar dem som övergick till utredningskansliet 1977–1978 som "de bästa tjänstemän som fanns i budgetdepartementet".³²

Socialdemokraterna avstod från att skapa en skuggregering. Partisekreteraren Sten Andersson förordade en sådan hösten 1976, i syfte att öka slagkraften i partiets oppositionsagerande, men Olof Palme avstod. Ett skäl var att vid ett kommande regeringsskifte lättare kunna hämta statsråd även utanför riksdagen.³³ Troligen ville Palme också undvika att inför en återkomst 1979 låsas vid just statsrådsuppsättningen 1976.

Med en skuggregering hade det givetvis varit lättare för blivande statsråd att ta kontakter och förbereda sig med direkt inriktning på en regeringsverklighet. Flera politiker var ändå så givna talesmän för partiet på sina sakområden att de erövrade stor sak- och sektorskännedom. Ett exempel är Thage G Peterson, som skaffade sig systematisk kunskap om de industriella problemen i landets olika delar, som ledde partiets näringspolitiska arbetsgrupp och som också hade undergrupper för olika branscher. Dessa fungerade dock mest som referensgrupper i anknytning till propositioner och motioner som var på gång i riksdagen. Två undergrupper som arbetade våren och sommaren 1982 och vilkas diskussioner blev av betydelse för vad regeringen sedan gjorde var en arbetsgrupp för de statliga företagen och en för teknikupphandling. I alla arbetsgrupper av det här slaget ingick såväl parlamentariker som företrädare för de närmast berörda LO-facken.³⁴ Ett annat exempel är Hans Gustafsson, som med hjälp av branschexperter fick fram underlag för vad som borde utredas på bostadsområdet under de

närmaste åren. Den 15 mars 1982 skrev Hans Gustafsson en "PM angående bostadssocial utredning", i vilken han på 11 sidor summerade vad som borde ingå i direktiv för en kommande sådan utredning. Det klaraste exemplet på en arbetsgrupp som inte var primärt kopplad till riksdagen och vars resultat fick stor betydelse för det kommande regerandet är annars Norrbottengruppen.³⁵

De arbetsgrupper som här nämnts var ändå ifråga om betydelse för kommande regerande undantag. Den dominerande bilden är den av stark inriktning på löpande riksdagsarbete och på valkampanj.³⁶ Ett mera organiserat förberedelsearbete i de centrala frågorna var beroende av initiativ från eller i vart fall förankring hos partiordföranden och de två i ledningen som mest förutsättningslöst bearbetat de realiteter som en ny regering skulle komma att möta: Ingvar Carlsson och Kjell-Olof Feldt. Deras främsta resurs var utredningskansliet.

3. Om sakfrågor

Två av de tre problemfrågorna från 1979 – kärnkraften, skattefrågan och löntagarfonderna – hade lösts under mandatperiodens gång. Kärnkraftsfrågan dog hastigt med folkomröstningen i mars 1980 och efterföljande riksdagsbeslut. Marginalskatterna, med den åtföljande frågan om avdragsbegränsning, försvann som socialdemokratisk problemfråga i blockkampen inför 1982 genom uppgörelsen med mittenpartierna våren 1981, fullföljd i en särskild arbetsgrupp hösten 1981 och med riksdagsbeslut våren 1982. Det här hade inte enbart valpolitisk betydelse. Det väsentliga som skulle gälla såväl ifråga om energipolitiken som inkomstskatten fanns angivet för hela den följande mandatperioden.

Löntagarfondsfrågan var däremot inte löst. Den upptog mycket av partiledningens politiska tänkande året före valet 1982.³⁷ Det fanns de inom partiet som i de strategiska övervägandena 1980–1981 ansåg att man borde klara den på samma sätt som ATP-frågan, dvs med en hård offensiv för att vända opinionen. De tongivande bedömde dock att det var en bättre strategi att sätta andra, för socialdemokratin mera publikt vinnande, frågor i centrum och söka neutralisera fondfrågan. Många skulle därmed finna det möjligt att rösta på partiet, trots att de hade en annan mening i fondfrågan.³⁸

Partiordföranden bad om och fick ett fritt mandat från såväl LO-kongress som partikongress.³⁹ Det var en viktig regeringsförberedelse såtillvida att det gav en ny regering betydande handlingsutrymme i en fråga som var svår tekniskt, politiskt och för de i krisbekämpningen så viktiga relationerna till näringslivet. Effekten på väljararenan var däremot inte självklar. I ännu en valrörelse, den tredje i följd, mötte socialdemokraterna väljarna utan att ha ett färdigt förslag i fondfrågan och nu, till skillnad från 1976 och 1979, dessutom med anspråk på att under den kommande treårsperioden införa ett system med löntagarfonder.

Vid tidpunkten för kongresserna hösten 1981 var det inte givet att det fria mandatet skulle användas för att hålla frågan så öppen som nu blev fallet ända till valet. Man skulle före valdagen kunna precisera partiets position, ev i form av ett "provisorium". Efter partikongressen fick de politiska sekreterarna Harald Fälth och Bill Fransson i uppdrag av partiordföranden att se hur man skulle kunna förenkla fondförslaget och bli a reducerat antalet fonder (förutom de 24 länsfonderna i fondgruppens förslag fanns de gamla förslagen i riksdagen om strukturfond, branschfonder m m). Det var ett sätt att lösa upp och rationalisera alla fondförslag genom åren.⁴⁰ Bill Fransson skrev en PM i frågan på hösten 1981. På våren 1982, när SAF tycktes ha framgång med sin fondkampanj, övervägdes allvarligt att lägga fram ett provisorium. Främst Ingvar Carlsson var inne på tanken och då att förslaget skulle kopplas till pensionerna.⁴¹ Partiledningen bestämde sig dock för att avstå. I stället markerades på olika sätt villighet att ta hänsyn till sakkritik.⁴²

Inte i fråga om någon av de modifieringar och öppningar som gjordes före valet 1982 i fondfrågan (grundavdrag för småföretag, spärr för röstinflytande, allmänna val till styrelserna) förelåg något särskilt sakunderlag. Inte heller hade några regeringsförberedelser gjorts i fråga om huvudlösningen, mer än att vinstindragning planerades som ett första steg i ett kommande fondsystem.⁴³

De två stora frågeområden som socialdemokraterna drev offensivt inför 1982 års val var dels att den ekonomiska krisen (och arbetslösheten som ett av dess uttryck) skulle bekämpas effektivare, dels att det sociala trygghetssystem som byggts upp i Sverige skulle bevaras. I en valrörelse tar sig sådana sakteplan från en opposition uttryck dels i att den sittande regeringen kritiskt granskas till sina åtgärder och resultat, dels i att egna alternativ förs fram. Ifråga om egna alternativ var "krisprogrammet" det stora

som redovisades på det ekonomiska fältet och "de fyra vallöftena" motsvarande på det sociala området. De bildade också två tunga element i vad den nya regeringen själv satte på arbetsordningen vid starten hösten 1982. I de följande tre avsnitten granskas framväxten av krisprogrammet och de fyra vallöftena samt därutöver även det allra tyngsta elementet i regeringsstarten: devalveringen.

Det som gjordes före valet inför en kommande devalvering är helt uppenbart regeringsförberedelser. Arbetet med krisprogrammet och de fyra vallöftena kan däremot tänkas ha flera politiska funktioner: ena partiet, skapa trovärdighet och tydlighet inför väljarna, få en grund för riksdagsagerande, förbereda regerande. En del av den följande analysen består just i att klarlägga hur tungt aspekten "regeringsförberedelser" vägde samt i vilken grad och på vad sätt det som utfördes hade betydelse just för ett kommande regerande. Även om motiven för ett visst arbete är blandade kan sättet att utföra det och resultatet av det innebära viktiga regeringsförberedelser.

4. Sakfrågor: krispolitiken

Genom hela valrörelsen sades krisprogrammet⁴⁴ – "Framtid för Sverige" – vara den grund på vilken socialdemokraterna i regeringsställning skulle klara de ekonomiska problemen. Programmets underrubrik var också "Förslag till handlingslinjer för att föra Sverige ur den ekonomiska krisen". I inledningen till den "Krisplan för Sverige" som presenterades av den nya socialdemokratiska regeringen på dess första arbetsdag stod det: "Den krisplan som nu läggs fram bygger i allt väsentligt på det program 'Framtid för Sverige' som antogs av den socialdemokratiska partikongressen i fjol."

En närmare analys visar att motivet att förbereda ett kommande regerande i själva verket spelade en underordnad roll för beslutet att arbeta fram krisprogrammet.⁴⁵ Tre andra motivkretsar dominerade.

- En första var självprövningen efter 1979 års val, som skapade ett behov att på nytt tänka igenom den egna politiken. Omedelbart efter 1979 års val skrev Carl Johan Åberg, då ännu seniorekonom på utredningsavdelningen, två strikt interna promemorior

till partiledningen, en i skattefrågan (har tidigare berörts) och en om partiets ekonomisk-politiska arbete. Partiet har den gångna mandatperioden "haft ett opinionsmässigt underläge i de ekonomisk-politiska frågorna", hävdade Åberg. Han föreslog att partiet till sig skulle knyta en grupp av ekonomer, "förlagsvis i den form som det har givits i Norge", genom en ekonomisk-politisk kommitté. Den skulle ge påverkan i två riktningar: dels ett inflöde av kompetens och idéer för partiets arbete i bl a riksdagen, dels fler ekonomer som utåt var "beredda att tala för vår politik och därigenom bryta den nu nästan fullständiga borgerliga dominansen på detta område".⁴⁶ Åberg nämnde själv ett tiotal namn i promemorian, som gick till Olof Palme. "Om man nu engagerar ett antal personer för denna uppgift så måste man ju i viss utsträckning vara beredd att också lyssna på vad de kommer fram till", framhöll Åberg och påpekade att förhållandet mellan socialdemokrati och nationalekonomi nu var ett annat än på 30-talet. "Även vänsterekonomerna", konstaterade Åberg, "ligger i dag på en linje som innebär att man exempelvis måste få marknaderna att fungera bättre och att det finns gränser för de fördelningspolitiska ambitionernas förverkligande. Man måste med andra ord gå in i detta samarbete med ekonomerna i klart medvetande om att de kan komma att servera en del 'beska sanningar'."

Slutsatsen efter resonemang kring Åbergs förslag blev att vänta med en formell ekonomisk-politisk kommitté men att ändå söka samla och engagera socialdemokratiska ekonomer. Tankarna hos Åberg och hans medarbetare på "tolvan" Erik Åsbrink sammanföll vintern 79/80 med samma tankar hos en grupp socialdemokratiska ekonomer på handelshögskolan, med Klas Eklund i spetsen. Initiativen förenades och man startade i början av 1980 den socialdemokratiska ekonomföreningen. Hos upphovsmännen Åberg, Åsbrink och Eklund fanns en klar avsikt att föreningen skulle bidra till att frigöra partiet från ett mera "traditionalistiskt" ekonomiskt tänkande och i arbete med detta ge det en "pool av hjärnkraft".⁴⁷

En andra motivkrets bakom tillsättandet av krisgruppen var det politiska behovet inför 1982 års val. När partisekreteraren Sten Andersson och hans medarbetare Leif Karlsson sommaren 1980 började dra upp riktlinjerna inför 1981 års partikongress och därmed valrörelsen såg de klart att den ekonomiska krisen

skulle bli den borgerliga regeringens stora problem och fondfrågan de borgerligas chans.⁴⁸ Strategin blev därför att neutralisera fondfrågan och samtidigt skapa ett trovärdigt socialdemokratiskt krisprogram. Med det som huvudinslag på partikongressen 1981 skulle man också motverka att kongressen gav ett alltför splittrat intryck.⁴⁹

- En tredje motivkrets var den sakliga. Personer som Carl Johan Åberg och, kanske än mer, Erik Åsbrink, Kjell-Olof Feldt, Ingvar Carlsson och Odd Engström ansåg att partiet i sak behövde tänka igenom sin linje, oavsett om det framöver skulle hamna i regering. Denna känsla förstärktes kraftigt när problemen genom andra oljekrisen fick väldigare dimensioner än tidigare. "Samtidigt som regeringen hade stora svårigheter måste även vi socialdemokrater ställa oss frågan: vad har vi i bagaget. Vi upptäckte då vid en seriös självrannsakan att vi stod ganska tomhänta."⁵⁰

Kjell-Olof Feldt förde till partiordföranden fram tanken att partiet skulle koncentrera sig på att arbeta fram ett program för en huvudfråga: Hur ta Sverige ur den ekonomiska krisen?⁵¹ I oktober 1980 skrev också Erik Åsbrink, som nu tagit över som seniorekonom, en promemoria med förslag om att utarbeta ett krisprogram. Promemorian delades ut till partiledningen och några på "tolvan".⁵² Olof Palme nappade och bad Ingvar Carlsson bli ordförande (en särskild anledning torde ha varit att det här rörde sig om känsliga nyprövningar, som krävde stor förmåga att förankra tankar och förslag hos olika delar av rörelsen).

Ingvar Carlsson fick i stort sett fria händer att sätta samman gruppen, även om det skedde i samspel med LO.⁵³ Gruppen blev, typiskt för Ingvar Carlsson, liten och snabbarbetande, med endast Feldt, Rune Molin och Leni Björklund som ledamöter utöver Carlsson och med dennes nära medarbetare från statsrådstitiden, Anne-Marie Lindgren, som huvudsekreterare. Hela arbetet utfördes på sex månader. Gruppen konstituerades den 19 november 1980 och höll slutsammanträde den 2 juni 1981.

Viktigast i sättet att arbeta, även det typiskt för Ingvar Carlsson, var att ett långt inledande skede ägnades åt faktainsamling och analys. Gruppen träffades ungefär en gång i veckan och fram till i början av mars användes flertalet träffar för hearings med utomstå-

ende sakkunniga. Den första hearingen genomfördes på Bommersvik den 18 december 1980 med först ett antal ekonomer⁵⁴, sedan några kommun- och landstingspolitiker.⁵⁵ Några andra hearings gällde industripolitiska problem, valutafrågor, möjligheterna till "försvenskning" av storindustrins inköp av komponenter (industriledaren Hans Werthén) och sysselsättningsprognoser (AMS-chefen Bertil Rehnberg). Hjälp utifrån med skrivande fick man genom uppdrag till bl a fackförbunds utredningsavdelningar (viktigast Fabriks kansli) och kontakter som utredare på tolv hade på sina sakområden.⁵⁶

Ett huvudämne för gruppens första hearing och fortsatta diskussioner var den offentliga sektorn. I detta ämne hade också den socialdemokratiska ekonomgruppen ordnat ett "Bommersviksseminarium" den 21–22 november 1980.⁵⁷ Klas Eklund presenterade inför krisgruppen ett papper om den långsiktiga utvecklingen av den offentliga sektorn. Det var, liksom Eklunds presentation, inriktat på att "så framt som möjligt säga obehagliga sanningar om vad som var nödvändigt att göra för att klara de offentliga finanserna, inflationen och Sveriges internationella konkurrenskraft".⁵⁸ De riktlinjer Eklund lade fram innebar enligt hans egen bedömning "en verklig hästkur", även jämfört med den uppmärksammade debattartikel som sedan publicerades, med Eklund som drivande, av sex socialdemokratiska ekonomer i Arbetet den 18 februari 1981.⁵⁹ Eklunds papper och föredragning publicerades i nedtonad form i februari 1981 som ett 63-sidigt forskningspapper vid handels-högskolan.⁶⁰ Även i denna form var Eklunds slutsatser, efter en inlträngande analys av internationell och svensk ekonomi, långtgående. Eklund hävdade att den första borgerliga sparplanen var alltför liten. Han summerade om budgetunderskottet:⁶¹

"För att få ned underskottet rejält – och därmed frigöra investeringsresurser för industrin och dra undan tändvätska från inflationsbrasan – *måste* vi ge oss på de stora bitarna på budgetens utgiftssida; vi *måste* angripa automatiken i utgiftsökningen – och det *måste* tyvärr i sin tur innebära att vi får lov att riva upp redan fattade reformbeslut. I klartext innebär detta att vi på den kommunala konsumtionssidan är *tvungna* att skära i utbyggnadstakten för barnomsorg, vård eller utbildning. På transfereringssidan är vi likaledes tvungna att undersöka vilka av de större transfereringssystemen som de facto fungerar omfördelningsmässigt neutralt eller t o m regressivt, och som vi

därför kan skära bort helt eller delvis. Allt detta är nödvändigt för att få den svenska ekonomin på rätt köl igen. Därmed inte sagt att det är tillräckligt... Den åtstramning som kommer att behövas är betydligt mycket hårdare än vad den borgerliga trepartiregeringen hittills lyckats samla ihop sig till, respektive vad arbetarrörelsen hittills velat acceptera. Svångremmen lär vi alltså under inga omständigheter kunna undvika. Ju snabbare vi griper oss an den bistra sanningen, desto mindre svår kommer uppgiften att bli... Vi måste utan skygglappar anta utmaningen att utforma en socialdemokratisk politik som fungerar även om det går så illa som vi har anledning att befara."

Krisgruppen var alltså till innehållet väl förberedd på "sexlingarnas" artikel "Här är hästkuren" i Arbetet. Erik Åsbrink hade också läst den i manusform. Såväl Åsbrink som Feldt ansåg att det var nyttigt på längre sikt att vidga det socialdemokratiska debattutrymmet om den ekonomiska politiken och öka krismedvetandet.⁶²

I krisgruppens slutrapport, som tillstyrktes av partistyrelsen den 16 juni 1981, sägs att ökningen i de offentliga utgifterna måste begränsas. För kommunerna anges högst två procent, "en klart lägre ökningstakt än vad som tidigare realiserats i den kommunala sektorn". Om statsutgifterna slås fast att "Statsfinanserna måste saneras. Ytterligare dröjsmål förvärrar situationen och lägger än tyngre bördor på kommande generationer. Om vi inte är beredda att tillgripa erforderliga – och även smärtsamma – åtgärder idag, kommer morgondagen att kräva ännu mer drastiska ingrepp än vad som nu är nödvändigt." Skattechöjningar som huvudväg avvisas: "Det kommer inte att vara möjligt att sanera statsfinanserna genom att uteslutande eller ens huvudsakligen förlita sig till skattepolitiken."⁶³

En annan viktig förskjutning gällde synen på industrins kostnader och vinster. I kapitel 3 slås fast att de svenska kostnaderna måste öka långsammare än i omvärlden och att "En uppgång av industriproduktionen måste få leda till en förbättring av industrins vinstläge. Samtidigt måste det totala sparandet i landet öka genom att konsumtionen hålls tillbaka."⁶⁴

I den offentliga debatten sedan programmet framlagts riktades en del kritik mot att konkreta åtgärder saknades i båda de här viktiga delarna, det offentligas besparingar och industrins kostnader. Klas Eklund talade i den förra delen om "det stora svarta hålet". Carl Johan Åberg, nu chefredaktör på Aftonbladet, skrev i den senare delen att "Krisgruppens förslag hänger inte ihop".

Krisgruppen hade talat om revalveringar som ett sätt att stänga ute inflationsimpulser. Åberg kommenterade:⁶⁵ "Är det inte snarare en devalvering och ett slags 'engångsinflation' enligt den politik vi hade efter Koreakrisen i början av 50-talet som behövs för att få in ekonomin på det spår som leder tillbaka till balans."

Rapportens vaghet i de här två avseendena var dock inte en följd av ett förbiseende. Ambitionen var länge att ha med också konkreta besparingsförslag, på samma sätt som rapporten innehöll ett konkret investeringsprogram. Detta blev politiskt omöjligt med hänsyn till stämningen i partiet. En del av bakgrunden var reaktionen på de sex socialdemokratiska ekonomernas drastiska förslag i Arbetet-artikeln, en annan och viktigare att gruppen fick rejält bakslag när den i mars gick ut med frågor "för diskussion vid distriktskongresserna 1981".⁶⁶ I det fem sidor långa papperet, vars frågor hade formulerats av Ingvar Carlsson och Anne-Marie Lindgren, konstaterades att "åtstramningspolitik" var nödvändig, vad gäller såväl offentliga utgifter som reallöner. I det ekonomiska läge som uppkommit är det "uppenbart att det krävs åtgärder utöver dem som partiet redan arbetat med". Distriktskongresserna ombads diskutera bl a om de kunde tänka sig "ökad rörlighet på arbetsmarknaden", "återinförande av karensdagarna i sjukförsäkringen", "ett par timmars längre arbetsvecka under några år"⁶⁷, "en minskning av nuvarande rättigheter till ledigt från jobbet med bibehållen lön", "nedläggning av icke lönsamma företag för att ge utrymme åt nya mer konkurrenskraftiga"; vidare om de kunde tänka sig att pruta på några av de stora transfereringarna, som folkpensioner, barnbidrag, livsmedelssubventioner och bostadsbidrag.

I bakgrunden låg också att förslaget till frågor, som hade passerat utan problem i krisgruppen,⁶⁸ hade föranlett en hård diskussion i VU i mars. Reaktionen var redan på det stadiet "sur".⁶⁹ Avgörande för att frågorna släpptes fram, om än dämpade och med stark markering att det inte rörde sig om förslag, var att partiordföranden Olof Palme använde sin auktoritet för att bestämt hävda att krisgruppens diskussion måste få föras ut i partiet.⁷⁰ Ingvar Carlsson var som ordförande i krisgruppen upprörd efter VU-sammanträdet över den räddhåga som han ansåg fanns att ta en nödvändig diskussion om landets verkliga problem.⁷¹

Också i den andra fråga där krisgruppen var otydlig fanns särskilda skäl för det. I gruppen och mellan dess ledamöter fördes diskus-

sioner om devalvering som metod att snabbt och radikalt förbättra kostnadsläget. Kjell-Olof Feldt skrev själv en PM om detta, som delades ut i numrerade exemplar och sedan togs tillbaka. Vid hearing den 23 januari 1981 redogjorde förre riksbankschefen Krister Wickman för valutafrågorna. Och vid sammanträdet 22–23 april 1981 diskuterades rörlig växelkurspolitik som en del av lönebildningen, utifrån material från P O Edin.⁷² Också tanken på s k "intern devalvering", dvs att nå ungefär samma verkan som vid en devalvering genom höjd moms och sänkt arbetsgivaravgift, ventilerades. Slutsatsen blev dock att det var omöjligt för ett oppositionsparti att ett och ett halvt år före ett ev regeringstillträde börja tala om devalvering. Dels skulle mycket kunna hända under mellantiden. Dels skulle partiet kunna anklagas för att orsaka valutautflöde. Därför måste man avstå. Gruppen var dock klar över att den med sitt förslag till revalveringar som led i lönepolitiken hade "hoppat över ett moment" som var underförstått, nämligen en rejäl engångssänkning av Sveriges relativa kostnadsnivå.⁷³

Vi har kunnat konstatera att förberedelser för regerande inte var enda eller ens främsta syfte med att krisgruppen tillsattes, vidare att den ifråga om sina två viktigaste nyorienteringar inte förmådde lägga konkreta förslag. Kunde den då få någon betydelse för det kommande regerandet?

Svaret måste bli ja. Krisgruppens rapport som sådan var alltför lite konkret (utom ifråga om investeringsprogrammet) för att verkligen förbereda för regerande. Men arbetet med den och diskussionerna kring den innebar en viktig process. De som deltog i gruppens arbete, och det var tunga personer i parti och LO, skaffade sig grundligt och systematiskt en realistisk bild av det verkliga läget för svensk ekonomi och vilka krav det ställde. Själva analysen av situationen, problemen och sambanden i ekonomin upptog också en stor del av den slutliga versionen av krisprogrammet. Arbetet ledde dessutom fram till att denna beskrivning av de verkliga problemen ifråga om sådant som offentlig expansionstakt och kostnadsläge för industrin blev gemensam med LO. Detta bedömer Ingvar Carlsson och Kjell-Olof Feldt efteråt som den kanske viktigaste följden av arbetet.⁷⁴ Alla – även LO:s Rune Molin – tog som utgångspunkt frågan: "hur ska vi få fart på svensk industri". Visserligen bestod ungefär halva programmet av investeringsåtgärder, men den helt dominerande delen av gruppens diskussioner ägnades makroekonomiska frågor som kostnadsläge, valutapolitik, lönebildning och

inflation, budgetunderskottet och den offentliga sektorns expansionsutrymme och struktur.

”Man blev ense om grunddragen i analysen och skalade undan retoriken, vilket var det avgörande”, framhåller Kjell-Olof Feldt efteråt. ”Det var näringslivet, det i huvudsak privata, och marknadsekonomi som skulle fås att fungera bättre. Denna utgångspunkt och analysansats skilde sig radikalt från vad som särskilt i ett annat tidsklimat kunde ha legat nära till hands för socialdemokratien. Hade det varit 1968 skulle kanske huvudlinjen ha blivit en satsning på att bygga ut offentlig verksamhet eller bygga upp nya offentliga institutioner för att bedriva näringspolitik.”⁷⁵

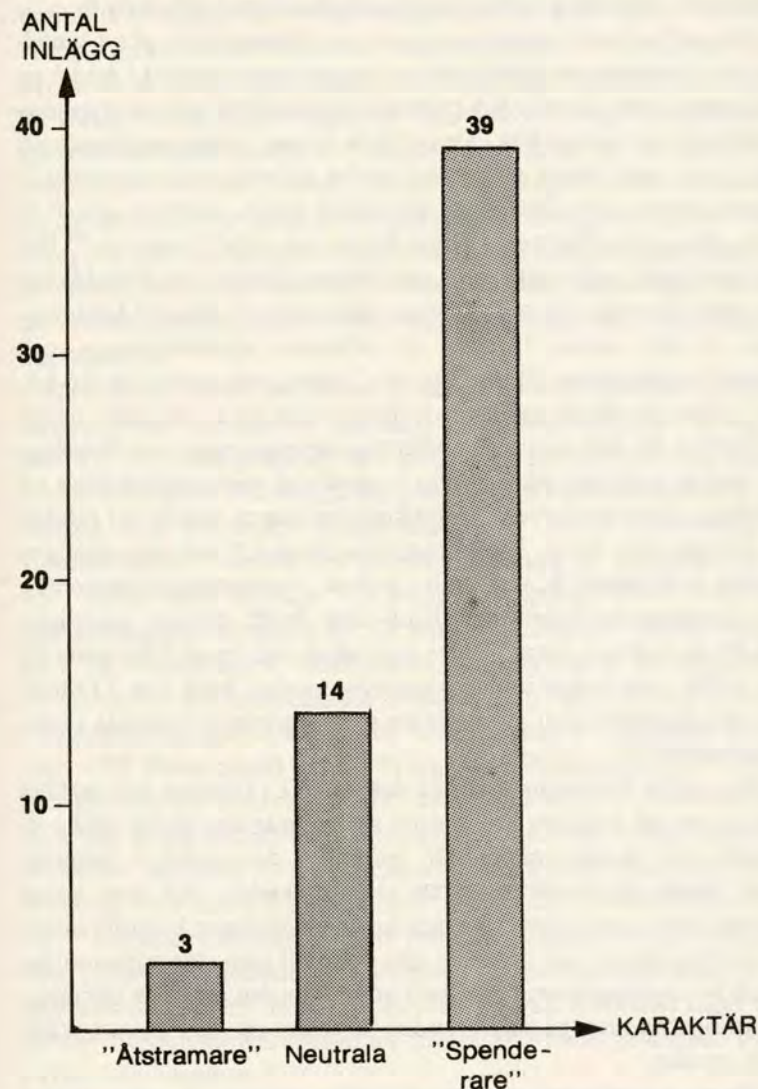
Att den process av ekonomisk analys och krismedvetande som krisgruppen hade genomgått ännu återstod för stora delar av partiet framgår av partikongressens debatt om rapporten. Av de 56 inläggen i huvuddebatten gick den helt dominerande delen i spenderriktning, främst med pläderingar för högre kommunal konsumtion än vad krisgruppen förordade (diagram 5).⁷⁶ Dåvarande partisekreteraren Sten Andersson bedömer efteråt att kongressdiskussionen visade ”att många fortfarande var lite fast i det gamla mönstret från en tid då Sverige saknade stora underskottsproblem”. Just därför, menar han, ”var det nödvändigt att med krisgruppens arbete skaka om i partiet för att få mer realistiska föreställningar om de villkor som skulle komma att möta en ny regering”.⁷⁷

Det kan förvåna att det inte tycks ha mött några stora problem att tillsammans med LO i krisgruppen nå fram till en delvis ny och obekvämare analys av bl a kostnadsproblemet och den offentliga expansionen. Hur kom det sig?

Att LO-ekonomen P O Edin, en av sekreterarna, själv företräder samma analytiska och ”retoriskt avskalade” problemansats som t ex Feldt och Ingvar Carlsson underlättade.⁷⁸ Edin skrev utkastet till programmets starka plädering för inflationsbekämpning, som sedan mötte vänsterkritik på kongressen.⁷⁹ Tre tunga ytterligare förklaringar har trängt fram i intervjuerna för denna avhandling.

Den första är att det för LO i grunden viktiga var att partiet fick ett hållbart program mot den ekonomiska krisen. ”Utgångspunkten var att problem är till för att lösas och krävde det omtänkande, t ex vad gäller synen på behovet av företagsvinster, så fick man bita huvudet av skammen och ta det”, konstaterar P O Edin efteråt.⁸⁰ Det var enligt Edin ingen svår process att förankra kris-

Diagram 5: Huvudtendens vad gäller synen på en konsumtionsledd expansion hos debattinläggen om krisprogrammet på socialdemokraternas partikongress 1981.



programmet inom LO. ”Snarare fanns det en känsla att ’nu måste partiet ta tag i det här’, även om det krävde en del mindre behagliga sanningar. Självförtroende och kunskap var viktigt i det här som i så många andra sammanhang. Den är grunden för trovärdighet.

Man måste känna att den egna analysen och rekommendationerna skulle bära inför de ekonomiska problem som förelåg. Denna grundläggande styrka i programmet var viktigare även för LO:s ledning än att partiet försvar sig till någon tidigare ortodoxi.”

Den andra är att krisprogrammet gav utrymme för olika tyngdpunkter i tolkningen. Balansakten i programmet bestod i att på en och samma gång förespråka en stram finanspolitik och en expansionistisk produktionspolitik. Dessa båda inslag i krisprogrammet utgör i stort sett första respektive andra halvan av programmet.⁸¹ Första halvan arbetades fram av främst Feldt, Åsbrink och P O Edin, den andra halvan av Rune Molin och Odd Engström.⁸² Det var inte logiskt oförenligt att i ena halvan plädera för återhållsamhet med offentlig och privat konsumtion och ett dämpat kostnads-läge, i den andra föreslå ett offensivt sysselsättnings- och investeringsprogram. Detta var att ”arbeta och spara sig ur krisen”, även om första halvan av skäl som tidigare angetts blev mindre konkret än den andra. De offentliga investeringar som föreslogs var också inriktade på att ligga i samklang med strävandena att förbättra utrikesbalansen.⁸³ Men kombinationen gjorde det möjligt att betona olika delar. I föredragningar inom LO var man rimligen särskilt intresserad av den andra halvan, investeringsprogrammet. Vid ekonomseminarier med Kjell-Olof Feldt ställdes naturligen den första halvan i fokus. Detta kan också vara en delförklaring till den kritik som sedan under regeringsperioden kom från LO-håll, att man uppfattat den andra delen som den tyngst vägande i krisprogrammet.⁸⁴

Den tredje förklaringen är att det för LO:s fackliga roll verkligt viktiga var att gruppen inte gjorde skrivningar om statlig inkomstpolitik som skulle komma att inskränka den fackliga friheten. Rune Molin bevakade noga att så inte skedde. Att man sedan allmänt skrev om behovet av låga kostnadsökningar betydde mindre. Feldt torde för sin del, som alla politiker som står inför möjligheten av regeringsansvar, ha varit angelägen om att få de allmänna skrivningarna men på den grunden ha frihet att i ett senare skede välja medlen.

När man analyserar socialdemokratins process av stora ekonomiska nyorienteringar 1980/1981 är det också värt att notera att Kjell-Olof Feldt dessa år definitivt övertog rollen som partiets främste ekonomiske talesman från Gunnar Sträng. Samtidigt blev Erik Åsbrink partiets ”seniorekonom” efter den mer keynesianskt

orienterade Carl Johan Åberg. Ännu i valet 1979 var det inte av alla uppfattat som givet att inte Gunnar Sträng skulle återkomma som finansminister i en socialdemokratisk regering. Och inte förrän den 30 september 1981 valde kongressen in Kjell-Olof Feldt i det viktiga verkställande utskottet, som suppleant. 1982 var det första val då Feldt kunde agera med full auktoritet för socialdemokratin i de viktiga ekonomiska frågorna. Han fick nu också i ryggen en ny socialdemokratisk analys av vad som krävdes för att vända Sveriges ekonomi. Avståndet är stort mellan inriktningen av den ekonomiska motion som partiet lade vid den urtima riksdagen i augusti 1980, ännu präglad av de första oppositionsårens ekonomiska tänkande, och den motion som bara fem månader senare lades under allmänna motionstiden i januari 1981, under påverkan från krisgruppens analysarbete.⁸⁵

Motionen, en stor partimotion, skrevs av Erik Åsbrink på utredningskansliet. Denne var samtidigt en av sekreterarna i krisgruppen. Ett tiopunktsprogram mot inflationen lanserades, med viktiga nyorienteringar. För första gången reste socialdemokraterna bestämda krav på sänkta marginalskatter: ”Det är nödvändigt att genomföra en avsevärd och generell sänkning av marginalskatterna.” Kamp mot inflation och kostnadsstegringar lyftes fram som den strategiska uppgiften för att häva obalanserna i svensk ekonomi. ”En framgångsrik inflationsbekämpning kräver att olika typer av inkomster och ekonomiska förmåner ökar mycket långsammare i framtiden än vad som har skett under senare år”, hävdade motionen, vars första punkt var att bryta upp indexbindningar. Visserligen gjordes en reservation mot den förändring av pensionsindex som just genomdrivits av den borgerliga regeringen, men huvudinnebörden var ändå att socialdemokraterna nu förordade en radikal brytning med den s k automatiken ifråga om en mängd statsutgifter. ”Utgiftsutvecklingen inom stat och kommun måste bromsas upp”, hävdade motionen. ”Utrymmet för kostnadskrävande reformer kommer under de närmaste åren att vara praktiskt taget obefintligt. Redan gjorda åtaganden ifråga om offentliga utgifter måste i vissa fall omprövas.”

Riktlinjerna var också klart påverkade av de dominerande strömningarna bland nationalekonomerna. Man pläderade för ökade vinster i företagen och för mer av fasta normer inom den ekonomiska politiken. Man betonade marknadens funktionssätt och utbudsekonomi, mer än keynesiansk efterfråge- och konjunk-

turpolitik. Skrivningarna om marginalskatter var ett uttryck för detta. Men det präglade även andra delar. Under punkt tio stod t ex: "För att en inflationsdämpande produktivitetshöjning skall komma till stånd är det nödvändigt att acceptera en fortgående struktumvandling i det svenska näringslivet. Krav måste ställas på ökad rörlighet och större benägenhet att acceptera olika typer av förändringar. Genom att eliminera bristsituationer i fråga om utbudet av arbetskraft, kapital och råvaror, utvidga flaskhalsar i produktionen och angripa olika typer av monopol och konkurrensbegränsningar kan man undanröja viktiga orsaker till vissa kostnads- och prisstegringar."

Motionen visade, mer än vad som uppmärksammades när den väcktes och vad man kunde få intryck av genom den politiska debattens polemik med regeringen, att socialdemokraterna hade tagit sakligt intryck av en radikalt ny ekonomisk situation och dess krav. Och det skedde redan året före valet, innan alla uppslukades av kampanj. Åtgärderna var ännu otillräckligt bearbetade för en ny regering. Men en fördomsfri och ärlig analys genomfördes, med LO indraget. Tankeriktningen hade vänts.

5. Sakfrågor: de fyra vallöftena

Under flera år i opposition hinner många ståndpunkter ansamlas. Ett oppositionsparti reagerar i stor utsträckning på ämnen och förslag som läggs av regeringen och har en naturlig benägenhet att säga nej, i synnerhet till impopulära förslag. Det här skapar lätt problem för ett eget kommande regerande. En ståndpunkt som intagits i en viss situation kanske inte är lika giltig i ett senare läge, med t ex andra ekonomiska villkor. Summan av ståndpunkter från en följd av oppositionsår kan också bli oförenlig med budgetansvaret i regering.

Ur synpunkten "regeringsförberedelser" är det därför en mycket viktig fråga om ett oppositionspartis ledning gör en tydlig, och offentligt deklarerad, åtskillnad mellan *ståndpunkter* som partiet intagit vid olika tidpunkter och *löften* för en kommande regering. Så var fallet med socialdemokraterna 1982.

Liksom varje oppositionsparti hade socialdemokraterna löpande motsatt sig en mängd förslag från de borgerliga regeringarna och fört fram andra egna. Man röstade emot de borgerliga indragning-

arna av medel för kommunerna, sade nej till att fördyra boendet genom att trappa upp den garanterade räntan för småhus med statliga lån, vände sig mot att ersättningsnivån i delpensioneringen sänktes, ville bevara den gamla nivån på de statliga matsubventionerna, avvisade en ändring av index för värdesäkring av pensionerna, sade nej till nytt och billigare statsbidragssystem för den kommunala barnomsorgen, ville bevara det gamla statsbidraget till arbetslöshetsförsäkringen, röstade emot karensdagar i sjukförsäkringen osv.

Men den socialdemokratiska riksdagsgruppen hade hårda direktiv om att ingen fick i riksdagsdebatter lova att beslut skulle rivas upp eller avslagna förslag genomdrivas av en kommande socialdemokratisk regering.⁸⁶ För sådant måste särskilt tillstånd inhämtas av gruppstyrelsen och i praktiken av partiledningen.

Ingvar Carlsson aviserade den 3 november 1981 för gruppstyrelsen ett antal frågor som behövde övervägas inför den allmänna motionstiden i januari valåret. En av dem var hur man skulle hantera förslag som tidigare avvisats. Ingvar Carlsson konstaterar i intervju för denna avhandling att det i varje riksdagsgrupp finns ledamöter som känner starkt för en mängd olika utgiftskrav. "Vart och ett för sig är de hedervärda och begripliga. Tillsammans blir de ekonomiskt omöjliga. Så var det också i den socialdemokratiska riksdagsgruppen i januari 1982." Med bakgrund i sina analyser i krisgruppen var Ingvar Carlsson och Kjell-Olof Feldt inne hos partiförändranden flera gånger och varnade för en situation där många av de utgiftskrav som olika grupper i partiet kände starkt för skulle släppas fram och där man på en mängd områden skulle lova att efter en återkomst till regeringsmakten återställa besparingar som genomdrivits av borgerliga regeringar. Olof Palme drev inför bl a riksdagsgruppen ungefär följande linje vid årsskiftet 1981-1982: - Vi måste inför valet tillåta oss att driva en del av de socialt angelägna krav som vi har hävdad i opposition; men vi måste samtidigt bevara trovärdigheten för vårt program för att ta Sverige ur den ekonomiska krisen; därför får det bli bara 3-4 saker som vi lyfter fram ifråga om löften, och dessa ska vi finansiera.⁸⁷

Referatet belyser att det som blev "de fyra vallöftena" hade två funktioner: dels att lyfta fram några få tydliga punkter för ett valbudskap, dels att lyfta bort ännu fler punkter från löftesbördan för en ny socialdemokratisk regering. Även i det senare låg samtidigt också ett valbehov, nämligen att framträda som ett mer ekono-

miskt ansvarigt parti än 1979. Det var dessutom ett sätt, viktigt för en partiordförande, att mildra motsättningarna mellan "expansionister" och "åtstramare" inom partiet. Expansionisterna fick utgiftslöften. Åtstramarna fick en begränsning i mängden av löften.

Vallöftena blev att återställa försämringar från de borgerliga regeringarna ifråga om 1/ statsbidraget till den kommunala barnomsorgen, 2/ värdesäkring av pensionerna, 3/ statsbidraget till arbetslöshetsförsäkringen, 4/ karensdagar i sjukförsäkringen.

Det första löftet deklarerades av Ivar Nordberg i en riksdagsdebatt efter tillstånd från gruppstyrelsen den 24 november 1981.⁸⁸ Det andra löftet gavs slutligt genom ett uttalande av riksdagsgruppen den 20 januari 1982, som inleddes så här: "Den socialdemokratiska riksdagsgruppen beslöt idag att fastlägga riktlinjerna för en socialdemokratisk regering när det gäller frågan om pensionernas värdesäkring. Dessa riktlinjer har fastlagts efter överläggningar med PRO."⁸⁹ Olika meningar fanns inom partiet om det kloka i detta löfte (till de tveksamma hörde Feldt).⁹⁰ Men som en politisk tjänsteman i partiordförandens kansli uttrycker det efteråt: "Styrkorna var så ojämma. På ena sidan, de som var rädda att lova för mycket med hänsyn till den budgetverklighet som skulle komma att möta en socialdemokratisk regering, fanns mest tjänstemän på utredningskansliet, flera med handfast och ganska färsk erfarenhet från budgetavdelningen på budgetdepartementet. På andra sidan fanns tunga politiker ur det gamla statsrådsgardet, som Sven Aspling och Gunnar Sträng."⁹¹

De tredje och fjärde vallöftena deklarerades i slutet på mars 1982, sedan mittenregeringen lagt propositioner på områdena ifråga. I ett anförande i stadsdelen Rosengård i Malmö den 26 mars 1982 sade Olof Palme enligt TT:s referat: "Det första en socialdemokratisk regering får ta itu med är att avskaffa de försämringar som löntagarna fått. Det gäller inte bara karensdagarna utan även den försämrade arbetslöshetsförsäkringen."⁹² I medlemstidningen *Aktuellt i Politiken*, daterad den 25 mars 1982, framträdde Sven Aspling med upprivande av karensdagarna som ett löfte för en ny regering och Anna-Greta Leijon motsvarande ifråga om arbetslöshetsförsäkringen.⁹³

Deklarationerna hade föregåtts av att partisekreteraren Sten Andersson i februari diskuterade urvalet av vallöften med centrala valledningen.⁹⁴ Vid ett sammanträde med partistyrelsen den 26 februari 1982 tog Sten Andersson upp de frågor som skulle ligga till

grund för vårens slutliga spikande av det socialdemokratiska budgetalternativet; dock tog partistyrelsen beslut om exakt de fyra vallöftena först i början av augusti med valmanifestet.⁹⁵

Den 4 maj 1982, när alla regeringsförslag för behandling under mandatperioden var avlämnade, föredrog Kjell-Olof Feldt i gruppstyrelsen arbetet med motioner med anledning av kompletteringspropositionen. Han konstaterade att "där kommer att redovisas vilka av våra krav som ska betraktas som löften, dvs borgerliga beslut som omgående kommer att ändras om partiet kommer i regeringsställning".⁹⁶ Vid denna tidpunkt var uppenbarligen det faktiska beslutet om urvalet redan taget i VU och informellt i de regelbundna överläggningarna mellan partiledningen och LO. I motion 1981/82:2547, den sista stora ekonomisk-politiska motionen från socialdemokraterna under de sex oppositionsåren, väckt den 13 maj 1982, kan man läsa:⁹⁷

"Socialdemokraterna har i en rad partimotioner under vårriksdagen fört fram förslag med utgiftskonsekvenser. I vissa fall innebär de att regeringens nedskärningsförslag avvisas och i andra fall att utgiftsökningar föreslås... Det är givetvis socialdemokraternas strävan att genomföra dessa förslag, låt vara att de i vissa fall kan behöva ses över med hänsyn till att det kan ha inträffat förändringar i samhällsekonomin eller i andra avseenden sedan förslagen lades fram. Vi kan dock inte binda oss för att förslagen skall genomföras redan i den första budget som en socialdemokratisk regering lägger fram. Härvid måste även samhällsekonomiska och statsfinansiella hänsyn vägas in i bedömningen."

Denna skrivning föregicks av ett långt citat ur krisprogrammet om behovet av återhållsamhet och t o m reformstopp (rubriken på avsnittet i motionen var "Statligt reformstopp"). Det följdes av ett avsnitt som friskrev en ny regering från att återföra indragna pengar till kommunerna. En ny regering skulle, sades det, "genast efter höstens val uppta överläggningar med kommun- och landstingsförbunden om de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn". Inför riksdagsgruppen deklarerade Erik Åsbrink i klartext den 11 maj att den borgerliga majoritetens beslut rörande kommunerna i praktiken inte kunde rivas upp av en ny regering, bl a eftersom det skulle komma att råda en hög kommunal likviditet under år 1983.

Löftena inför valet hade så begränsats när man gick in i valrörel-

sen: "Socialdemokraterna har gjort fyra bestämda åtaganden på det sociala området som, i händelse av att det blir en socialdemokratisk regering i höst, förutsätts bli genomförda omedelbart... Dessa fyra åtaganden innebär inte löften om nya reformer eller utgiftsökningar."

Tre led är intressanta när det gäller de fyra vallöften i förhållande till ett kommande regerande:

Det första är själva det förhållandet att man gjorde en klar åtskillnad mellan ståndpunkter i opposition och löften för en ny regering och att man vid en viktig tidpunkt, slutet av riksdagsperioden, gjorde en medveten avstämning av allt som partiet hade fört fram med utgiftskonsekvenser. För detta fanns klara valrörelseskäl (slagkraften i propagandan ökade om den koncentrerades till några få frågor, som karensdagarna i sjukförsäkringen och pensionerna, samtidigt som det blev lättare att försvara sig mot borgerliga motangrepp om ekonomisk oansvarighet). Men i varje fall till sin effekt var det en viktig form av regeringsförberedelse. Bordet rensades och en betydande handlingsfrihet, utöver de fyra löften, skapades för en socialdemokratisk regering.

Det andra är urvalet av löften. Det styrdes mest av valrörelsens behov, som ju dock hade klart samband med vad som var socialdemokratins "själ". Vid sidan av ekonomin, med underskotten och arbetslösheten, och regeringsfrågan var det uppenbart att försvaret av välfärdsstaten, "mot social nedrustning"⁹⁸, var socialdemokraternas starka kort i 1982 års val. Barnen, de gamla, de sjuka och de arbetslösa var de fyra stora livsfaser och kategorier som välfärdsstaten var till för att skydda. Ett vallöfte för var och en av dessa fyra var därför naturligt, och kopplades delvis till de argumentationsgrupper som på uppdrag från informationschefen Lars Hjalmarson tillsattes i början av 1982.⁹⁹ Initiativet i diskussionen om urval av vallöften låg hos de kampanjansvariga på partiexpeditionen.¹⁰⁰

Det tredje är förberedelser för att göra det möjligt att snabbt i regering infria de löften som avgavs. Några särskilda sådana förberedelser gjordes inte. Det var heller inte så viktigt. De fyra vallöften innebar att gamla förhållanden skulle bevaras, gentemot borgerliga beslut om förändring. De gällde vidare regelsystem som en regering och en riksdagsmajoritet helt förfogade över. De var därför mycket lätta att genomföra i regeringsställning. Enda problemet var finansieringen. Det löstes i och med att socialdemokrater-

na gick emot den sänkning av momsens som mittenregeringen genomdrev hösten 1981 som ett led i sin devalvering.

6. Sakfrågor: devalveringen

Krisprogrammet hade sin stora betydelse genom att visa att socialdemokraterna hade egna ekonomiska handlingslinjer, öka trovärdigheten inför väljarna och bidra till ett krismedvetande inom partiet. Som handlingsplan i regering var det däremot helt otillräckligt, ansåg de båda ekonomerna på utredningskansliet, Erik Åsbrink och Michael Sohlman. Programmet hade inte tillräcklig realism och konkretion. Det bestod av " 'lyrics' plus investeringsprogrammet".¹⁰¹

Den valrörelse som i praktiken fördes redan från början av 1982 hade som socialdemokratiska huvudnummer att regeringen idkade social nedrustning och gjorde för lite av insatser mot arbetslöshet och för offentliga investeringar. Bilden av socialdemokraterna liksom valarbetarnas inriktning kom snarast att avlägsna sig från krisprogrammet, i stället för att förtydliga de beska inslagen i dess rekommendationer. De ledande politikerna upptogs av att föra valrörelse, var vidskepliga inför att "ta ut segern i förskott" och ville inte veta för mycket om ev tjänstemannatankar för en kommande regering.¹⁰² Kjell-Olof Feldt var helt klar över att han skulle bli finansminister om det blev en socialdemokratisk regering. Men något som helst uppdrag till tjänstemännen att börja fundera över villkoren för en sådan regering gav han inte. Politikerna var ute på möten och agiterade mot social nedrustning och arbetslöshet. Den djupa oron inför krisutvecklingen och hur en ny regering skulle kunna praktiskt hantera den fanns istället hos tjänstemännen på "tolvan". När det gäller ekonomins utveckling "kippade vi efter andan" våren 1982, minns Odd Engström.¹⁰³ "Klarar vi den här situationen?" var en vanlig tanke och kommentar. Volymerna på underskotten i budget och bytesbalans och de ackumulerade skulderna rusade under 1982 iväg med sådan fart att det låg nära till hands att tänka "nu håller inte det här längre". Och ifråga om den egna situationen: "Nu närmar sig sanningens minut."

Det som skedde av förberedelser ifråga om den ekonomiska politiken var främst uttryck för ett självständigt och förutseende handlande från tjänstemän som tror att de kan tvingas bära ansvar. Erik

Åsbrink och Michael Sohlman förde våren 1982 intensiva diskussioner om vilken ekonomisk-politisk strategi som en ny socialdemokratisk regering borde välja och vad den mer konkret borde leda till av första åtgärder.¹⁰⁴ En annan ekonom, Olof Palmes tal-skrivare Bill Fransson, deltog informellt. Vid ett antal tillfällen under våren träffade de också Lars Mathlein, då föredragande i riksdagens finansutskott, och Svante Öberg, anställd på en forskartjänst på konjunkturinstitutet. Samtliga hade arbetat tillsammans på finansdepartementet, in på de första borgerliga regeringsåren. Som utgångspunkter fanns, utöver krisgruppens rapport och arbete, främst analyserna i 1982 års avstämning av 1980 års långtidsutredning.

Under vårens tankeprocess kom Åsbrink och Sohlman alltmer att tänka i riktning en stor devalvering. Via kontakter med bl a ekonomen Ola Virin på Industriförbundet fick de veta att svenska underleverantörer höll på att slås ut i katastrofal skala. En viss roll spelade även de historiska erfarenheterna från 1933 och 1949 års växelkursanpassningar. Socialdemokratins framgångsrika 30-tal klarades i stor utsträckning genom en undervärderad krona, utbyggnaden av välfärdsstaten på 50- och 60-tal tack vare 1949 års stora devalvering med dess injektion till en exportledd industriexpansion. När socialdemokratin nu åter stod inför uppgiften att hantera ett krisläge var det naturligt att ta intryck av dessa historiska erfarenheter.

Erik Åsbrink, "seniorekonomen", kom våren 1982 fram till tre huvudelement i den ekonomiska strategin för en ny regering: 1. "Big Bang" i form av *stor devalvering*. En nivå på devalveringen kring 20 procent fanns med i tänkandet redan i det här skedet, helt enkelt därför att man ansåg att det krävdes den psykologiska effekt som följer med en så drastisk åtgärd för att kostnadsanpassningen verkligen skulle snabbt bryta upp inkörda mönster, t ex vad gäller val av underleverantörer. 2. Därefter hård satsning på att uppnå *prisstabilitet* och bedriva en restriktiv finanspolitik. 3. Strävan till *konsensus*, dels med fack och näringsliv, dels politiskt för att få en nationell kraftsamling kring huvuduppgiften att föra Sverige ur krisen.

Som tidigare nämnts var tanken på devalvering uppe i krisgruppen. Den sjönk dock undan när mittenregeringen devalverade på hösten 1981. I Aktuellt i politiken gjorde Feldt i mars 1982 klart att krisgruppens tanke på revalvering kunde genomföras "endast i ett längre perspektiv".¹⁰⁵ Om devalvering var inte tal under hela valrö-

relsen och Feldt tycks heller inte ha ställts inför frågan.¹⁰⁶

Det första tillfälle då ordet devalvering nämdes utanför ekonomisamtalen och inför Feldt tycks, så långt jag har kunnat klarlägga, ha varit vid en träff den 8 juni 1982 med argumentationsgruppen för löntagarfonder.¹⁰⁷ Diskussionen gled över till allmänekonomi och hur man skulle kunna få fart på investeringarna i industrin. Michael Sohlman drev uppfattningen att kapacitetsutnyttjande och marknadsbild samt lönsamhetsutsikter var helt avgörande och att investeringar inte kunde manipuleras fram med åtgärder som gällde annat än dessa faktorer. Erik Åsbrink fyllde på med att uttryckligen säga att det krävdes en stor devalvering. Varken vid detta eller något senare tillfälle före valet tog Feldt, såvitt jag har kunnat finna, ställning till tanken på devalvering. Han undvek medvetet att ge sig in i frågan före valet.¹⁰⁸ Detsamma gällde Olof Palme, som dock liksom Feldt var klart inställd på att en ny regering borde inleda med "Big Bang" i stället för att tvingas av yttre krafter till åtgärder.¹⁰⁹

Under augusti återupptog Åsbrink och Sohlman sitt arbete från före sommaren. Avsikten var att de fyra ekonomer som fört vårens samtal skulle träffas igen den 20 juli, men av praktiska skäl blev den första träffen mellan de fyra den 5 augusti.¹¹⁰ Svante Öberg och Lars Mathlein fick då, enligt Öbergs minnesbild (Åsbrinks noteringar kan tyda på att uppdraget gavs en dryg vecka senare), i uppdrag att räkna på ett par huvudalternativ för den ekonomiska utvecklingen och politiken under den kommande mandatperioden. Ett alternativ skulle ha som huvudinnebörd en målmedveten antiinflationspolitik, bl a bestående av en kraftig inhemsk åtstramning i syfte också att minska underskotten i statsbudget och bytesbalans. Ett annat alternativ skulle ha som huvudelement en stor devalvering på 20 procent för att drastiskt stärka konkurrenskraften, åtföljd av antiinflationspolitik.

De två huvudalternativen angavs av Åsbrink och Sohlman. Svante Öberg, som arbetat på finansdepartementets långtidsenhet med att utveckla ekonometriska modeller och som åren 1978–1982 fortsatte det arbetet på konjunkturinstitutet, räknade för hand på de angivna huvudscenarierna. Han gjorde upp försörjningsbalanser för svensk ekonomi och räknade fram värden för centrala variabler i övrigt, som produktion, sysselsättning, inkomster och utgifter för staten, bytesbalansen m m. Beräkningarna visade att det skulle ta mycket lång tid att utan devalvering påtagligt öka den ekonomiska

tillväxten. Arbetslösheten skulle fortsätta växa och förbli hög. Ville man ha tillväxt och stigande industriinvesteringar krävdes en stor devalvering. Även i devalveringsalternativet skulle faktiskt arbetslösheten enligt beräkningarna vara högre 1985 än vad den var 1982. Svante Öbergs beräkningar styrkte gruppen i dess tidigare funderingar. Problemen siffersattes men var välkända.

Under de sista veckorna före valet hölls en rad träffar mellan ekonomerna, till vilka nu även Bengt K Å Johansson, kanslichef på riksdagens finansutskott, anslöt sig.¹¹¹ Vid ingen av dessa träffar deltog politiker.¹¹² Michael Sohlman höll kontakt med och fick underlag från Industriförbundets Ola Virin om investeringsutvecklingen. Erik Åsbrink skrev promemorior om det ekonomiska läget och tänkbara strategier.

Den 11 augusti 1982 drog Åsbrink och Sohlman sina strategikar för Feldt, den 13 augusti för Ingvar Carlsson.¹¹³ Efter det "synes arbetet ha blivit mer konkret och målinriktat", konstaterar Åsbrink när han går tillbaka till materialet.¹¹⁴ Ekonomerna fick klartecken från Feldt och Carlsson att gå vidare med räknekalkyler, utan att de båda band sig för några slutsatser. Det stod dock klart att ekonomerna kunde fortsätta även med devalveringsalternativet.

Under brinnande valrörelse var det svårt att finna tid för mer grundliga överläggningar och överväganden med politikerna, förutom att dessa var obenägna att börja resonera om tiden efter valet. De enstaka träffar som hölls med Feldt under augusti var utsatta långt i förväg och trots det var det knappt att de kunde hållas. Senare under valrörelsen drogs ekonomernas tankar och arbete även för Olof Palme och Sten Andersson. Även de visade sig intresserade och uppmuntrande till vad som gjordes, men ville inte binda sig. Partiledningen som sådan var före valet ovetande om de detaljerade kalkylerna. Devalvering framstod i augusti i kretsen Palme, Feldt, Carlsson som "ett möjligt alternativ".¹¹⁵

Efterfrågan på ekonomernas bistra budskap var före valet begränsad. Men deras tid skulle snart komma.

7. Organisation: Fermgruppen

På nattåget från Göteborg till Stockholm, efter det avslutande mötet på Götaplatsen och innan de första rösterna avlämnats på valda-

gen, fick Olof Palme i sin hand slutrapporten från en grupp på tre som han våren 1982 gett i uppdrag att praktiskt förbereda regerande. Ulf Larsson överlämnade rapporten. De båda övriga var Anders Ferm, Palmes gamle talskrivare, tillika sekreterare i Palme-kommissionen, samt Harry Schein.¹¹⁶ Ferm vidtalades först, den 22 mars 1982, under ett möte med Palmekommissionen i Oxford.¹¹⁷ Ulf Larsson vidtalades av Palme över en kopp kaffe under distriktskongressen i Stockholm i april 1982. Larsson och Ferm drog in även Schein i arbetet, för att "få med någon som kunde betrakta kanslihuset med oförvillade ögon utifrån".¹¹⁸

Direktiven till gruppen var korta, muntliga och allmänna, helt enkelt att fundera över organisation och personal för en ny regering och vad som behövde göras i samband med en regeringsbildning. Socialdemokraterna hade vid den här tidpunkten stort övertag i sifo, grepp om debatten – med karensdagarna som paradfråga – och var säkra på att vinna valet.¹¹⁹

Gruppen träffades första gången i maj hos Ulf Larsson i riksdagshuset. De tre resonerade, med faktastöd av kommittéberättelsen, kanslihusets telefonkatalog och departementsförordningen. De samlade synpunkter från några få personer med både viktiga erfarenheter och centrala roller i en kommande regering: Kjell-Olof Feldt, Thage G Peterson, Ingvar Carlsson, Olof Palme och Sten Andersson. Vidare med Curt Boström från riksdagsgruppens ledning (en viktig delfråga gällde samspelet mellan en socialdemokratisk regering och riksdagsgruppen). En vidare krets än så ansågs länge inte möjlig att ta kontakt med på grund av ämnets mediala känslighet. Samtal fördes med var och en separat. I vissa delfrågor konsulterades i någon mån även utomstående, som förre rättschefen i statsrådsberedningen, Per-Erik Nilsson, och förre statssekreteraren Ove Rainer.¹²⁰ De egentliga diskussionerna i huvudfrågorna fördes dock inom gruppen själv. Dess tankar redovisades kort för Olof Palme på Fårö i mitten av juli.¹²¹ Gruppen lovade då också att vara klar med en rapport till valdagen. Mitt under brinnande valrörelse i augusti drev gruppen ett intensivt slutarbete. En informell kontakt togs då också med TCO-föreningen i kanslihuset om hur den såg på en stor departementsreform, vad gäller krav på medbestämmande o dyl. Svaret blev att en ny regering självfallet hade frihet att genomföra en sådan reform.

Detta är i grova drag strukturen på det arbete som bedrevs. Vilka blev då gruppens slutsatser? Vad innehöll den rapport som

överlämnades till Olof Palme?

Rapporten, i dess slutliga skick, var på 31 sidor samt försedd med åtta bilagor. Den gav fakta, synpunkter och förslag i följande huvudfrågor: riktlinjer för personförändringar i regeringskansliet, de statliga myndigheterna samt statliga utredningar, egen personalrekrytering, behandlingen av avgående personal i regeringskansliet, departementsindelning och frågan om inre kabinett, statsministerns kansli, samarbete regering-riksdagsgrupp, kontakter regeringskansli-partiexpedition och fackföreningsrörelse, säkerhetsfrågor i kanslihuset¹²², regler och tidsplan för samt åtgärder i samband med regeringsbildningen.

Bilagorna innehöll förteckning över politiska tjänstemän i regeringskansliet som borde lämna sina tjänster i samband med regeringsskiftet, exempel på utnämningar av de borgerliga regeringarna sedan 1976, förteckning över kommittéer som kunde väntas pågå under 1983 och där en förändring borde prövas av personuppsättning m m (59 av totalt ca 270 kommittéer); vidare förteckning över de nya kommittéer som tillkallats under 1982, lista över personer som kunde bli aktuella att rekrytera (ett drygt 50-tal namn, även för assistenttjänster), betänkandet Ds B 1981:19 rörande tryggheten för statssekreterare som lämnar sin tjänst efter regeringsskifte¹²³, förslag till detaljerad ärendefördelning mellan departementen efter en departementsreform, redovisning av de lagrum m m som reglerar regeringsbildningen, förteckning över avlämnade men av vårriksdagen 1982 uppskjutna propositioner från mittenregeringen samt de nya propositioner som avlämnats över sommaren.

Materialet hade alltså stor bredd, även om det ifråga om hantering av sakfrågor bestod av förteckningar, inte operationella förslag. Inga synpunkter gavs på vilka första frågor som en ny regering borde starta med departement för departement. Ingen genomgång fanns heller av vad som konkret låg i arbetsprocessen i de olika departementen. Ifråga om utredningsväsendet förklarade gruppen: "Vi har inte ansett det vara vår uppgift att gå igenom samtliga arbetande utredningar och rekommendera åtgärder för var och en utan vi begränsar oss till några handlingslinjer." Den konstaterade, att "Ingen av pågående utredningar är av övergripande politisk natur, typ skatteutredning, grundlagsutredning, socialpolitisk eller försvarspolitisk kommitté." Huvudrekommendationen ifråga om utredningarna var följande:¹²⁴

"Varje statsråd bör snabbt göra en genomgång av de utredningar som hör till departementets ansvarsområde och granska direktiv, arbetsläge etc. Man bör i första hand pröva om inte utredningen kan läggas ned. Om den skall fortsätta kan följande åtgärder övervägas: 1. föreläggande om att arbetet skall avslutas inom viss tid, 2. tilläggsdirektiv, 3. utbyte av ordförande och/eller ledamöter, ev även experter, 4. kommittén får fortsätta utan åtgärd."

Det stora arbete som utfördes av gruppen och som även kom att praktiskt tas tillvara gällde departementsorganisationen. För första gången sedan 1932, på 50 år, skulle nu en socialdemokratisk partiledare och statsminister kunna forma en departementsorganisation, fri från föregående bindningar och personknutet revirtänkande.

Gruppens slutsats var "att en socialdemokratisk regering bör göra om departementsindelningen och att denna förändring bör göras så snart som möjligt efter ett ev regeringsskifte innan revir har hunnit bildas".¹²⁵ Som skäl angavs att "en ny regering skall föra en annan politik med andra tyngdpunkter och behöver för det en annan apparat än de tidigare"; vidare att "den nuvarande organisationen och ärendefördelningen återspeglar i alltför hög grad de speciella politiska och personella förhållandena (t ex splittring och konkurrens) under de borgerliga en/två/tre-partiregeringarnas tid"; slutligen att "regeringskansliet fungerar illa i vissa avseenden".

Fermgruppen förde så en allmän argumentering utifrån två variabler: *storleken* på departementen och *antalet statsråd*. Detta gav fyra olika principlösningar:¹²⁶ 1. Få statsråd – få, stora departement. 2. Många statsråd – få, stora departement. 3. Många statsråd – många, mindre departement. 4. Få statsråd – många departement.

Det fjärde alternativet mönstrades ut som praktiskt omöjligt. Fördelar och nackdelar med de tre övriga modellerna diskuterades. Den första innebar en liten regering, den andra och den tredje en stor regering. Då valet mellan dessa modeller har generellt intresse är det värt att återge de argument gruppen, som ägnade mycket tid åt just denna fråga, fann:

För *få statsråd* – "lättare att samordna, lättare att rekrytera få än många verkligt kvalificerade, gemensamma överläggningar underlättas". Mot – "arbetsbelastningen blir stor".

För *många statsråd* – "arbetsbelastningen på var och en blir

mindre, fler statsråd möjliggör politisk profilering ("idrottsminister"), ökar möjligheterna att tillgodose skilda intressen, ökar möjligheterna att rekrytera utanför riksdagsgruppen, fler som förklarar och försvarar regeringens politik". Mot – "svårare att samordna, 25 statsråd utfärdar fler löften än 15".

Gruppen landade i följande slutsats:¹²⁷

"Vi tenderar att föredra få, stora departement. Det är lättare att samordna få departement än många, och frågor som ligger i samma departement koordineras lättare än om de är skilda åt av departementsgränser. Många, små departement kan leda till ökad byråkrati; varje departement måste ha en basadministration och ett visst antal tjänstemän. Kommunikationen mellan departementen resulterar i sammanträden, papper. Det kan bli svårare att genomföra omorganisationer och flytta ärenden. Om man byggt upp ett departement kring en grupp ärenden måste kanske ett helt departement upplösas om ärendena förlorar sin aktualitet; jfr kommundepartementet. Om man har stora departement behöver man inte organisera om så ofta. Till stora departement kan knytas flera statsråd och sättas in på de politiskt mest betydelsefulla områdena, permanent eller tidsbegränsat. Men stora departement har också problem. Ett är att departementsledningen och särskilt statssekreteraren blir hårt belastad och det är inte rationellt. Ett stort departement har också större tyngd och inflytande i regeringsarbetet vilket kan vara ett problem."

De fyra stora förslag till departementsförändringar som gruppen sedan lade var: 1. Att återupprätta finansdepartementet. 2. Att upprätta ett särskilt civildepartement.¹²⁸ 3. Att upplösa handelsdepartementet, "som hade blivit en verklig diversehandel".¹²⁹ 4. Att skapa ett totalförsvarsdepartement, bl a genom att låta försvarsdepartementet ta hand om det ekonomiska försvaret från handelsdepartementet.

Det kan noteras att gruppen inte föreslog att regionalpolitiken, som under socialdemokratisk kritik hösten 1976 hade förts över till industridepartementet, skulle återföras till arbetsmarknadsdepartementet.¹³⁰

Som exempel på detaljeringsgraden i arbetet och den revirkänslighet som finns även i små organisationsfrågor kan nämnas att en av de knivigaste frågorna nu och vid genomförandet gällde placeringen av sotningsväsendet, som från handels kunde föras antingen till civil (kommunerna) eller försvar. Den slutliga kompromisslös-

ningen blev att frågan lades under energiministern.

Gruppens förslag innebar att antalet departement minskades från 14 till 12 och antalet statsråd från 19 till 17, vartill kom statsrådsberedningen, som gruppen ville döpa om till Statsministerns kansli. Tre ministerposter som gruppen *inte* föreslog men nämnde som tänkbare var sjukvårdsminister, invandrarminister och minister för statliga företag. Även två ytterligare sådana tänkbare ministrar, "som aktualiserats vid intervjuer eller diskussioner", nämndes: bistånds- och nedrustningsminister samt skatteminister.

Jämfört med de mycket långtgående tankar om minskning av antalet departement och inrättande av "underministrar" som närmast Harry Schein drev i gruppens diskussioner var det slutliga förslaget till förändringar ganska modest och väl inom ramen för svensk regeringstradition, främst genom att inte innebära någon gradering mellan olika typer av ministrar.¹³¹

Departementens interna organisation borde ses över "under de närmaste åren", föreslog rapporten. Industridepartementet angavs särskilt. Varje departementschef borde också "undersöka om någon av de myndigheter eller under departementet sorterande institutionerna, nämnderna, företagen m m kan avskaffas, sammanslås med andra eller neddimensioneras".

Statsministerns kansli diskuteras kort i rapporten. En "samordningsminister som även ersätter statsministern" föreslås. Gruppen betonade att varje minister har samordningsansvar för sitt sakfält, "energiministern samordnar energipolitiken, forskningsministern forskningen etc" och att samordningsministerns främsta roll därför skulle vara inte att dubblera arbetet utan att "svara för vissa viktiga och avgränsade uppgifter som omfattar flera departement, t ex frågan om löntagarfonderna, genomförandet av krisprogrammet, kampen mot narkotika o dyl". Sådana uppgifter borde vara tidsbegränsade. De skulle, med gruppens formulering, innebära en "samordning uppifrån" – dvs aktiv styrning – inte bara "samordning nerifrån" – löpande information till statsministern om vad som pågick och om uppkommande problem, som sades ha varit vad samordningen väsentligen hade bestått i under de tidigare socialdemokratiska regeringarna.¹³² Gruppen gick inte närmare in på statsrådsberedningens organisation med hänvisning till att denna måste skräddarsys för statsministerns behov. Förslag kunde därför utarbetas "först sedan statsministern diskuterat dessa frågor med den tilltänkte samordningsministern". En viss sådan diskussion hade

också Olof Palme och Ingvar Carlsson före valet.¹³³

Den föreslagna tids- och åtgärdsplanen i samband med regeringsbildningen redovisas i bilaga (Dokument 1). Rapporten avslutades med följande rekommendation:¹³⁴

”En socialdemokratisk regering kommer att ställas inför många svårlösta frågor. En del av dessa frågor måste avgöras under mycket kort tid. Många i departementsledningarna kommer inte heller att ha erfarenhet av arbete i kanslihuset. Vi föreslår därför att det egentliga regeringsarbetet inleds med att statsråden och statssekreterarna samlas till ett två dagars internat för att gå igenom bl a inriktningen av den ekonomiska politiken och budgetarbetet, de frågor vi tagit upp i denna promemoria samt en rad praktiska frågeställningar om regeringsarbetet.”

8. Personer

Fermgruppen stod även för det som gjordes av direkta förberedelser i personfrågor. Det rörde sig om förteckningar och riktlinjer och inte förslag till placeringar. Gruppen konstaterade att totalt kanske 70 personer omedelbart behövde rekryteras, varav 50 handläggare, inklusive statssekreterarna. Behovet fördelade sig på ”minst 13 statssekreterare”, ”minst 17 informationssekreterare” samt 10–15 handläggare och 5–10 biträden” för statsministerns kansli. ”Stor restriktivitet bör iaktas ifråga om utnämningar av sakkunniga”, menade gruppen. Som en ”självklar och viktig” rekryteringskälla angavs riksdagsgruppens utredningskansli. Men man borde gå även utanför denna krets. ”Vi har vid intervjuer och i andra sammanhang samlat namn, och gjort en lista på folk som kan bli aktuella.” Men gruppen var här pessimistisk:¹³⁵

”Möjligheterna att rekrytera de lämpligaste till kanslihuset skall kanske inte överdrivas. Att ha varit i kanslihuset är numera ingen fördel för den som siktar på en politisk karriär och säker nominering. Även om det blir regeringsskiftet mer sällan än de senaste sex åren är det osäkert om en politisk kanslihuset tjänst ger reträttmöjligheter. De statliga chefslönerna är relativt låga. Arbetstakten i kanslihuset är hög. Anställningen där är otrygg. Vid ett regeringsskifte ordnas väl vederbörandes försörjning, men arbetsuppgifterna kanske inte blir de mest fängslande. För dem som är inne i en karriär på annat håll kanske kanslihuset tjänsten därför ter sig mest som ett sidospår ehuru fylld av intressanta erfarenheter under en kort tid.”

Författarna ville att man skulle undersöka möjligheten att träffa en ramöverenskommelse som gav reträttmöjligheter för personer som ”arbetar i partiet närstående organisationer”.

Fermgruppen gick in även på ”av regeringen utsedda ledamöter i styrelser och nämnder samt chefer för myndigheter, ämbetsverk, institutioner, företag m m”. Dess bild var att de borgerliga hade ”politiserat förvaltningen”. Dess rekommendation var att gå i motsatt riktning:

”Vi föreslår att varje departementschef omgående börjar inventera utnämningarna inom departementets ansvarsområde sedan 1976 och prövar om byte av chefer är motiverat och i vilka styrelser, nämnder m m den politiska balansen bör förändras. Chefer som tillsatts på i huvudsak politiska meriter bör bytas ut. Vi föreslår att man återgår till de principer som tillämpats före 1976, dvs saklig prövning av kompetens och prestation. Det innebär även att chefer, som måhända tillsatts på politiska meriter men likväl visat sig lämpliga för sina befattningar, ges förnyat förtroende om inte väsentliga politiska skäl talar för en annan ordning. De föreslagna inventeringarna bör göras omedelbart så att möjliga skiften sker redan med årsskiftet 1982/1983. Skiftena bör således i princip ske när mandatperioden utgår (i företag i samband med den årliga bolagstämman). I särskilt flagranta fall kan extraordinära åtgärder vidtas, såsom skedde med Statsföretag.”

9. Propaganda: förväntningsnivån i valrörelsen

Enligt borgerliga beskrivningar var det ingen större skillnad mellan socialdemokraternas valuppläggning 1979 och 1982; båda gångerna skulle den ha präglats av långtgående löften och ekonomisk oansvarighet. Detta är inte korrekt. De båda huvudtalesmännen på det ekonomiska området, Olof Palme och Kjell-Olof Feldt, gjorde 1982 helt klart vad det var socialdemokraterna konkret lovade och att det inte kunde bli tal om någon social reformexpansion. I den avslutande riksdagsdebatten den 10 juni 1982 sade Olof Palme bl a:

”Vårt program präglas av medvetandet om att den svenska ekonomin försämrats så mycket sedan 1976 att budskapet nu måste vara mycket kärvt. Det går inte att utlova några allmänna standardhöjningar. Konsumtionen måste hållas tillbaka om vi skall kunna nå balans i ekonomin igen. Det gäller både privat och offentlig konsumtion. Det finns inget utrymme för några storsti-

lade reformer. Det lovar vi inte heller. Däremot lovar vi ett bestämt försvar för den sociala trygghet som vi redan byggt upp här i landet. Därför har vi sagt att vi skall rätta till några av de värsta försämringarna som de borgerliga partierna ställt till med... Och vi har i våra motioner talat om hur det skall finansieras. Det måste då bli vissa skattehöjningar – det förtiger vi inte... Därutöver lovar vi en enda sak, och det är beslutsam kamp mot arbetslösheten för att på nytt få fart på den svenska ekonomin.”

Formuleringar som dessa fanns även i artiklar våren och sommaren 1982 av Sten Andersson och Ingvar Carlsson. Att det skulle bli höjd moms för att finansiera de fyra vallöften var tydligt deklarerat. De ekonomiska problemens tyngd och allvar, t ex ifråga om underskotten, beskrevs också liksom att det skulle bli svårt att få ner arbetslösheten den kommande vintern med tanke på att mittenregeringen dröjt med att gå AMS till mötes (den kom med ytterligare arbetsmarknadsinsatser under själva valrörelsen). I de här beskrivningarna sammanföll för övrigt det valpolitiska intresset med behovet att dämpa förväntningar om snabba resultat.

Den enda sakfråga där man, vad jag har kunnat finna, gick påtagligt längre än vad det fanns möjlighet att infria gällde bostadsbyggandet, där man i en rad tunga sammanhang – från beslut och anföranden på partikongressen 1981 till partiordförandens valtal om ”Ludvig Svenssons gardinfabrik” – klart angav och skapade förväntningar om att det med en socialdemokratisk regering skulle bli ett högre bostadsbyggande än under de borgerliga åren, även i form av nybyggande av bostäder.¹³⁶

Trots att den sakliga huvudbilden är den av realism och återhållsamhet med löften blir ändå det samlade intrycket, när man i efterhand läser igenom tal och radio/TV-utskrifter och förmodligen än mer hos lyssnare och tittare under själva valrörelsen, delvis ett annat. Några anledningar till detta:

En är sättet att ange orsakerna till krisen. Till skillnad från t ex Ingvar Carlsson¹³⁷ valde Olof Palme i sina offentliga framträdanden ofta att beskriva krissympotomen som endast eller främst uttryck för de borgerligas politik. I den stora valduellen med Fälldin i Umeå den 15 mars 1982 lät det t ex så här:¹³⁸

”Det är ni som har förstört statsfinanserna. Vi hade fina statsfinansier under socialdemokratins tid. Vi hade en god balans i utrikeshandeln för det mesta under socialdemokratins tid. Vi

hade en stabil ekonomi och den har ni vanvårdat och förstört och det måste vi dessvärre kritisera.”

Andra oljekrisen och dess följder, som i den socialdemokratiska ”krispropositionen” sedan beskrevs med orden ”Perioden 1980–1982 utgör därmed efterkrigstidens längsta och djupaste recession”, var inte särskilt närvarande i denna typ av beskrivning. Därmed kunde åhörarna lätt bibringas uppfattningen att om bara den av Palme angivna orsaken, de borgerliga regeringarna, försvann så skulle också problemen göra det.

En annan anledning är att en mycket stor del av politisk propaganda, valår i synnerhet, består i att negativt beskriva motståndarens historiska prestationer och framtida ambitioner. Den i TV direktsända Kalmarduellen med Fälldin den 1 september 1982 inledde Olof Palme t ex på följande sätt:¹³⁹

”I många år hade Sverige en socialdemokratisk regering. Nu har de borgerliga partierna i sex haft chansen att visa vad de duger till. Nu kan man jämföra. Den första fråga man bör ställa sig är: har vi det bättre idag än för sex år sedan? Vi vet svaret. De flesta har i viktiga avseenden fått det sämre. Reallönerna har sjunkit. För vanliga löntagare har priserna stigit så mycket snabbare än lönen att på sex år mer än en månadslön gått förlorad. Priserna har ökat snabbare än någonsin.”

Observera att Olof Palme här *inte* säger att reallönerna den senaste mandatperioden skulle ha stigit om det hade varit en socialdemokratisk regering eller att priserna då inte skulle ha ökat ”snabbare än någonsin” (den svenska takten var ungefär densamma som den internationella). Han säger heller inte att reallönerna kommer att stiga under den följande mandatperioden med en socialdemokratisk regering eller att priserna då kommer att öka långsammare än för OECD-länderna som helhet. Det enda han säger är att reallönerna har utvecklats sämre och priserna stigit mer åren 1976–1982 än vad som var fallet åren 1970–1976. Detta är ett helt korrekt påstående. Men tittarna får lätt ett mer långtgående intryck än så av vad Palme menar. På samma sätt: när de borgerliga pressas på innehållet i sitt aviserade sparprogram på tolv miljarder skapas intrycket att en ny regering inte kommer att vidta några långtgående sparåtgärder, även om detta inte uttryckligen sagts.

En genomgång av tyngre riksdagsanföranden av Olof Palme och Kjell-Olof Feldt våren 1982 visar att dessa till två tredjedelar be-

stod av en kritisk beskrivning av motståndarnas resultat och planer, till en tredjedel av framläggande av den egna politiken.¹⁴⁰

En tredje anledning till skillnaden mellan faktiska löften och intryck är de ämnen som valdebatten koncentreras på. Om de borgerliga angriper socialdemokratiska skattehöjningar så blir intrycket att de själva kommer att sänka skatterna. På motsvarande sätt 1982: i huvuddebatten om besparingar och om arbetsmarknadsinsatser stod socialdemokraterna för den mindre åtstramande politiken. Med den dynamik som valrörelser utvecklar bland i synnerhet valarbetarna förvandlas det lätt till förespråkande av en expansiv politik.

En fjärde förklaring, som nämnts av flera av Olof Palmes nära medarbetare i 1982 års valrörelse (vilka i övrigt betonar att han var noga med att inte avge orealistiska löften), är att en partiledare i sina friare tal lätt tar ut svängarna extra i de delar där det egna partiet står starkt inför väljarna och som har en optimistisk innebörd inför de framtida möjligheterna. Så finns 1982 en tydlig skillnad mellan det intryck som skapas av förberedda och noga genomarbetade tal – i riksdagen, inför Gruvs kongress den 8 augusti 1982 – och av valrörelsetalen och de friare replikerna i Fälldinduellerna. I den senare typen av anföranden attackeras ”den förtorkade åtstramningspolitik som den borgerliga regeringen bedriver”. Där utvecklas i konkreta bilder och med stor retorisk glädje den expansion i ekonomin som ska följa på investeringsprogrammet. Där fångas åhörarna med ”mindre svängrem och mera svängrum” (formuleringen skapad av Allan Larsson vid ett möte inför valrörelsen med det så kallade ”Pensionärskollegiet”¹⁴¹). I genomarbetade tal var svängrumsformuleringen kopplad till just produktion och investeringar, men en viss glidning uppkom i andra sammanhang, som intervjuer i etermedier, så att den ibland fick den vidare innebörden att en stimulerad ökning av hemmaefterfrågan skulle dra igång ekonomin och restaurera även statsfinanserna. Lord Keynes levde åter, nu i skepnad av multiplikatorexemplet Ludvig Svensson.

Lena Askling, senare politiskt sakkunnig i Rosenbad, summerar valrörelsebilderna i sitt Tiden-reportage på hösten 1982:

”I valsporten, i agitationen, i TV-utfrågningen av Olof Palme och i den ekonomiska TV-debatten med Kjell-Olof Feldt fanns knappast ett spår kvar av den stramhet med utgifterna som ändå fanns inskriven i de officiella ekonomiska programmen. LO har

blivit bönhörd över hövan. Där fanns till och med röster som i slutskedet varnat för en rekyl, för brustna förhoppningar hos väljarna, läs löntagarna, efter valet. För då kommer en avtalsrörelse...”

De inom partiet som under valrörelsen kände och delvis internt uttryckte samma rädsla ifråga om förväntningsnivån var de politiska tjänstemännen.¹⁴² Oron gällde även förväntningar runtom i landet på industripolitikens område.¹⁴³ Även pressekreteraren Leif Gustafson, gammal nära medarbetare till Olof Palme, fick i ett skede av valrörelsen känslan att ”talen gled iväg för långt åt det expansionistiska hållet” och nämnde det intrycket för Palme.¹⁴⁴ Denne förde då, med start i talet i Kolmården, in liknelsen med ”kärran i utförsbacken”, som man först måste springa ikapp och stoppa och vända innan man mödosamt kunde börja ”baxa den uppför igen”. Därmed fördes den så viktiga tidsaspekten in även i de valtal som nådde de stora massorna.

Allt tyder dock på att partiledningen uppriktigt trodde att investeringsprogrammet var en viktig faktor för att dra igång svensk ekonomi igen och via högre tillväxt långsiktigt lätta underskottsproblemen.¹⁴⁵ Även i Kjell-Olof Feldts vitt spridda skrift 1982, ”Ett handfast och konkret program, om ekonomisk politik på 80-talet”, stod det (sid 25): ”Vi vill således föra en expansiv ekonomisk politik... Industrin stimuleras till ökad produktion genom att samhället tar initiativ till och styr en uppgång av investeringarna.” Ingvar Carlsson och Kjell-Olof Feldt hade visserligen i krisgruppens arbete genomgått en analysprocess med delvis andra slutsatser 1980–81, men de egna ekonomernas analys, med dess annorlunda och i augusti även siffersatta slutsats, nådde knappast på djupet fram till kampanjupptagna politiker valåret 1982. På motsvarande sätt som hos de borgerliga 1976 fanns i grunden en feluppfattning hos politikerna rörande investeringsprogrammets tänkbara roll för den ekonomiska återhämtningen. Det var inte bara, eller ens främst, en fråga om att investeringsprogrammet *måste* återopnas eftersom devalvering inte kunde nämnas.

Vad gäller förväntningsnivån som instrument i förberedelser för ett kommande regerande bör nämnas att Klas Eklund under augusti 1982 skrev boken ”Den bistra sanningen. Om Sveriges ekonomi och de kommande magra åren”. (Tiden debatt). Boken skrevs i känslan att debatten valåret hade försvagat en del av det krismedvetande som sakläget gjorde berättigt och skapat överdrivna för-

väntningar på vad en socialdemokratisk regering snabbt skulle kunna åstadkomma ifråga om bl a reallöner och offentlig utbyggnad. Eklund var rädd för att dessa förväntningar kunde försvåra för en ny regering att föra den hårda ekonomiska politik som läget krävde. Eklund bad om en indikation från Feldt huruvida en bok på det här temat bedömdes vara till skada eller nytta. Svaret blev "snarast det senare".¹⁴⁶ Boken utkom omedelbart efter valet. Bland dem som i förordet, skrivet i augusti 1982, tackas för "synpunkter på en tidigare version av den här skriften" ingår Erik Åsbrink och Michael Sohlman.

Eklund går långt i att hävda behovet av åtstramning.¹⁴⁷

"De förhoppningar, som framförts av vissa socialdemokrater, enligt vilka en socialdemokratisk regering först under några år skulle kunna bedriva en expansiv utgifts- och konsumtionspolitik för att därigenom 'få fart' på Sverige och *därefter* ta itu med underskottsproblemen, är tyvärr inget annat än illusioner. En sådan uppläggning av politiken skulle snabbt spä på underskotten och inflationen samt urholka vår internationella konkurrenskraft i så hög grad att alla möjligheter att komma i balans under överskådlig tid effektivt omintetgjordes... Vi måste således förstå – det är slutsatsen av den analys som presenterats i denna bok – att eventuellt högt ställda förväntningar om kompensation för de senaste årens magra utveckling, om stigande standard och nya reformer efter en socialdemokratisk valseger tyvärr är omöjliga att infria..."

10. Slutsatser om 1982

De socialdemokratiska sakförberedelserna 1982, specifikt inriktade på hur man skulle hantera frågorna i regering, var begränsade och avsevärt mindre än de som moderaterna genomförde 1985 (beskrivs i nästa kapitel). Något systematiskt arbete, syftande till att göra sakförslag på olika områden operationella för en regeringssituation, ta fram de viktigaste frågor som man borde "rivstarta" med på varje departementsområde osv, genomfördes inte före valet.¹⁴⁸

Nu var situationen på det sättet lättare att det rörde sig om ett parti, som inte behövde förbereda sina relationer till andra i sakfrågor. De fyra vallöftena var också tekniskt enkla då de innebar att man återställde tidigare regelsystem (i tre av de fyra fallen hade ändringarna inte ens trätt i kraft). Bagaget av riksdagsmotioner och

program var välfyllt efter partikongressen och åren i opposition (detta gällde dock även de borgerliga 1976). Vidare fanns bland såväl politiker som politiska sekreterare en så stor tidigare erfarenhet från regeringskansliet att man säkert hade ett betydande självförtroende ifråga om den rent tekniska förmågan att hantera regeringsapparaten. Dock är det slående hur starkt två andra faktorer, nära sammanknippade, framträder i intervjuerna för avhandlingen.

Den ena är känslan av tabu inför begreppet "regera". När i synnerhet politiska handläggare i partiledningens omedelbara närhet beskriver denna känsla använder de formuleringar som är nästan ordagrant desamma som hos deras motsvarigheter bland de borgerliga 1976. Partiordföranden och andra i ledningen slog ifrån sig att före valet tänka i termer av regerande. Man fick inte "ta ut segern i förskott", "sälja skinnen förrän björnen var skjuten" etc.¹⁴⁹

Den andra är den absoluta koncentrationen på att vinna valet. Många vittnar om att politikerna under hela 1982 var närmast totalt inriktade på själva valet. En av de tyngsta i den socialdemokratiska partiledningen formulerar det så här i vårt samtal, på en fråga om förberedelser våren 1982: "Innan man dras in i valrörelsen vill man inte belastas med att sitta och tänka på allt som ska göras om vi vinner, utan hela koncentrationen är på att vinna. Det går inte att köra de där båda processerna parallellt." Hos partiledaren tillkommer känslan av ett totalt och enormt ansvar att motsvara det egna partiets krav och förväntningar (det räcker med en felsägning, en osäkerhet, ett minnesfel eller helt enkelt en dålig kväll i TV för att tre års arbete och tiotusentals människors ansträngningar ska vara förgäves). Det är en ansvarsbörda som inte ger mentalt utrymme för att under en valrörelse splittra koncentrationen. Den är partiledarens "stora öde och helvete", som Olof Palmes dåvarande talsskrivare formulerar det.¹⁵⁰ Och valrörelse är det numera i stort sett från det att nyårsklockorna ringt in valåret.

Olof Palme gav visserligen uppdraget till Fermgruppen i april att fundera över övergången till regering. Men själv var han, liksom de andra ledande politikerna, mentalt absorberad av uppgiften att vinna valet. Det var inte av slump eller slarv som Fermgruppens rapport överlämnades till Palme först på natten efter det absolut sista valmötet. Tankar om regerande fick inte störa valkampen. Arbetet med att ta fram krisprogrammet och med att begränsa vallöftena fick betydelse för det kommande regerandet men motiverades i

stor utsträckning av partiets behov inför valjarna.

Inte heller utredningsavdelningen gjorde några nämnvärda regeringsförberedelser, varken 1979 eller 1982 (bortsett från ekonomernas arbete på eget initiativ). Dess betydelse för det kommande regerandet låg mera i den personkompetens som samlades på kansliet och att utredarna under en tid fick möjlighet att komplettera sin ofta gedigna erfarenhet i sak och av offentlig förvaltning med att också lära sig riksdagsarbete, lära känna partiet och arbeta tillsammans med socialdemokraternas ledande politiker. "Det var en unik period i socialdemokratins historia att en så stor grupp kvalificerade personer fick en sådan bredd i sin politiska skolning", konstaterar Odd Engström efteråt. "Nästan alla hade gedigen erfarenhet från kanslihuset. Alla fick nu handfast lära sig hur arbetet gick till i riksdagen. Alla lärde känna programskrivandets villkor, i arbetet inför 1981 års kongress. Och alla lärde känna partiarbetet, genom att vara ute på möten, kurser och konferenser."¹⁵¹ Också de ledande politikerna framhåller just personuppsättningen på utredningsavdelningen som bland det allra viktigaste för det kommande regerandet.¹⁵²

Särskilt viktigt var det att så många kom från finansdepartementet och i synnerhet dess budgetavdelning. Hur kom det sig? Ur individernas synvinkel fanns en kombination av negativa intryck av hur den borgerliga regeringen fungerade (alltför svag utgiftsprövning, beslutsgångar som bröts med minskad moral som följd m m) och politisk vantrivsel. Det förra tycks ha varit viktigare än det senare. Ur partiets synvinkel fanns ett par goda skäl för att rekrytera tjänstemän just från budgetavdelningen: dels var det den bästa utbildningsanstalten för politiska tjänstemän, dels behövdes mer av ekonomi- och budgetkompetens när underskottsproblemen gjorde att svensk politik alltmer kom att handla om ekonomi.¹⁵³ Även de informella kontakterna spelade in. De som gått över tipsade om andra dugande krafter bland gamla kollegor på "finansens". Effekten blev en påverkan som inte bara gick i riktning från partiet till tjänstemännen. Flera av dem som kom över hade påtaglig erfarenhet av hur underskotten förvärrades. Michael Sohlman hade t ex som dugande tjänsteman på ekonomidepartementet effektivt biträtt departementsledningen med motargument när Ola Ullsten lanserade folkpartiets motsvarighet till socialdemokraternas investeringsprogram, i form av den så kallade "Ullsten-planen" vid årsskiftet 1980/81.¹⁵⁴

Som framgick av redovisningen av ekonomernas arbete våren och sommaren 1982 spelade fem personer en särskild roll: Erik Åsbrink, Michael Sohlman, Svante Öberg, Lars Mathlein och Bengt K Å Johansson. Ytterligare två var av och till med i informella diskussioner: Bill Fransson (Palmes talskrivare) och Harald Fälth (höll i skatter på "tolvan"). Samtliga dessa sju var gamla arbetskamrater från finansdepartementet. Tre – Johansson, Mathlein och Fransson – hade också arbetat tillsammans i riksdagens finansutskott.

Dessa personer hade dels en egen grundlig kunskap om ekonomi och budget, dels en stark oro för de snabbt växande underskottsproblemen, dels föga av benägenhet för politisk retorik och allmänideologiska lösningar, dels ganska liten bundenhet till förslag och riktlinjer som socialdemokraterna utarbetat före andra oljekrisen. Av de sju var endast en, Erik Åsbrink, alls med i partiets centrala arbete under mandatperioden 1976–1979. Alla var dock sedan gammalt socialdemokrater. Att denna krets av seriösa skeptiker fanns blev av stor betydelse för den nya regeringens val av huvudstrategi mot den ekonomiska krisen och för den kraft och det sätt på vilket strategin sedan genomfördes.

Vad hade hänt om det inte blivit regeringsskifte 1982? Samtal visar, att några av de mest kvalificerade krafterna då hade lämnat utredningskansliet för andra uppgifter, trötta på att skriva och skriva utan "resultat". Nya hade väl kommit istället. Men det är inte säkert att det då hade funnits samma reserv av erfarna kanslihus-tjänstemän att rekrytera ur som åren närmast efter det 44-åriga regeringsinnehavet. Det är heller inte givet att de mest kompetenta krafterna, som har goda andra arbetsalternativ och som ofta har en mer praktisk syn än de ideologer som går ungdomsförbundsvägen, skulle ha funnit det engagerande att satsa sina krafter på en oppositionstillvaro som hade gått in på sitt sjunde år.

Det här belyser även de borgerligas situation 1976 och inför 1988. Hur kan man till ett praktiskt arbete i opposition, av konkret nytta för ett kommande regerande, rekrytera duktigt folk som kan både sakfrågorna och regeringskansliet – om det var många år sedan man befann sig i regering och risken är stor att det går många år innan man åter kommer dit? Det kan noteras att två av de tre ekonomer som kom att betyda mycket för de borgerligas förberedelser 1985, moderaternas Arne Björhn och centerns Ulf Bergquist (båda också med egen erfarenhet från regeringskansliet), lämnade

riksdagskanslierna för jobb i näringslivet när valet 1985 inte gav regeringsskifte.

Socialdemokraterna hade på det sättet tur, tillvaratagen med skicklighet. 1979 var partiet inte förberett och frigörelsen från en del gamla tankebanor ännu inte genomförd.¹⁵⁵ 1985 hade troligen viktig kompetens för regerande hunnit gå förlorad. 1982 var rätt tid att återkomma. Det som saknades i direkta regeringsförberedelser, och det var en del, komparerades väl av regeringsdugligheten hos de personer som tog över makten.

KAPITEL VI

Borgerliga förberedelser 1985

1. Situationen 1985

”Vi måste göra en rivstart. Vinner vi valet har vi ingen tid på oss. Vi måste omedelbart klippa till med de besparingar och de skattesänkningar vi vill ha. De strukturella besparingsbesluten måste tas redan nästa höst med omedelbar verkan. Vi ska regera med fladdrande fanor och klingande spel!”

Så formulerade sig moderatledaren Ulf Adelsohn vid valårets ingång. Det skedde i ett samtal med chefredaktör Svante Nycander på DN Debatt den 6/1 1985. Moderaterna var nu inte, som 1976, ett parti vars medverkan i en ny regering ifrågasattes. Det förväntades komma att leda en borgerlig regering.

1982 års riksdagsval gav moderaterna 126 000 fler röster än centern och folkpartiet tillsammans. Bilden förstärktes av opinionsutvecklingen efter valet. Både centern och folkpartiet var slitna efter fem respektive sex år i regering, under svåra ekonomiska villkor. Centerledaren Thorbjörn Fälldin hade lett tre regeringar. Inom folkpartiet utbröt en hård inre debatt och ledningskris som följd av partiets stora valnederlag. I Sifo-mätningen för januari/februari 1983 fick moderaterna hela 29 procent av partisympatierna och i storstäderna framstod de som jämbördiga med socialdemokraterna. Centerpartiet hade minskat till 12 procent och folkpartiet rasat till 4. Moderaterna var nu i Sifo 12 procentenheter större än mittenpartierna *tillsammans*. Ännu i maj och juni 1985 låg moderaternas väljarsympatier kring 30 procent. Då hade ändå under mellantiden två stora förändringar skett hos mittenpartierna. Centerpartiet hade i september 1984 beslutat ingå en teknisk valsamverkan med Kristen Demokratisk Samling, KDS, i 1985 års val.¹ Folkpartiet hade, genom beslut på extra landsmöte den 1 oktober 1983 och efter en omfattande självprövning inom ramen för partiets så kallade ”haverikommission” redan på hösten 1982², valt Bengt Westerberg till ny ordförande efter Ola Ullsten.

Situationen inför 1985 års val var alltså att ett parti, moderaterna, dominerade starkt på den borgerliga sidan. Folkpartiet förordade

de, som en del av sin självprövning, mera entydigt än tidigare en borgerlig majoritetsregering. Centerpartiet sökte genom samverkan med KDS återta rollen som det parti som tillhandahöll de borgerligas statsministerkandidat, men lyckades inte. Thorbjörn Fälldin förklarade då som svar på frågor att han kunde tänka sig moderatledaren Ulf Adelsohn som statsminister i en ny regering. Huruvida centern självt borde medverka i en sådan regering var dock starkt omstritt inom partiet och ansågs av många bero bl a av hur styrkeförhållandena såg ut efter valet.³

Åren 1982–1985 dominerades självfallet av den nya socialdemokratiska regeringen, dess omedelbara och stora devalvering och fortsatta ansträngningar att göra den framgångsrik genom att dämpa inflationen och minska budgetunderskottet. Ekonomin förbättrades också starkt 1983–1985. Samtidigt tedde sig våren 1985 problemen åter som stora, genom ånyo växande underskott i bytesbalansen samt oro och inflationshot från avtalsmarknaden (med bl a den stora statstjänstemannakonflikten våren 1985).

I valrörelsen drev socialdemokraterna tre huvudteser: att ekonomin sköttes bättre än under de borgerliga åren ("Sverige är på rätt väg"), att de borgerliga var oförmögna att regera ("på sex år prövade de fyra regeringar") och att välfärdsstaten var i fara om moderaterna kom till makten ("systemskifte" hotade). De borgerliga, här avses främst moderaterna, ifrågasatte socialdemokraternas verklighetsbild av ekonomin ("Sverige är på fel väg") samt drev krav på avskaffande av löntagarfonderna, lägre skatter ("man ska kunna leva på sin lön"), en annan familjepolitik ("familjerna ska själva kunna välja omsorg om barnen") och större utrymme för enskilda alternativ till offentlig verksamhet ("bryt monopolen").⁴

2. Aktörer och arenor

Viktigast att granska 1985 är dels gemensamma förberedelser, dels vad som gjordes enskilt av moderaterna, det parti vars ledare förväntades bli statsminister om de borgerliga vann valet. Inga gemensamma förberedelser skedde ifråga om organisation och personfrågor för en ny regering, utöver att partiledarna resonerade om huruvida de borde åta sig departementsansvar.⁵ Analysen av gemensamma förberedelser gäller därför sakfrågor. Dessa förberedelser kan avse dels hur man ska nå fram till en gemensam hållning i

frågor som är antingen svåra eller viktiga för en borgerlig regering, dels hur man mera praktiskt ska gå tillväga i frågor där enighet i huvudsak redan föreligger.

De sex åren av borgerliga regeringar inverkade på särskilt två sätt. Dels fanns nu upparbetade kontakter mellan alla tre partierna, av ett slag som nästan helt saknades 1976. Många kände varandra efter åren i kanslihuset. På utskotts- och kommittéplanet i riksdagen fanns hos de borgerliga en vana att samtala och samverka, likaså mellan utredningssekreterarna i de tre riksdagsgrupperna. Även de tre partisekreterarna hade 1985 regelbundna överläggningar, dock mest inriktade på praktiska frågor inför valrörelsen.⁶ Dels fanns hos många på den icke-socialistiska sidan en stark uppfattning att nästa borgerliga regering måste vara avsevärt bättre förberedd och samspelet än vad som var fallet 1976.

Ett omedelbart utflöde hösten 1982 av denna senare känsla var bildandet av stiftelsen MAS – Marknadsekonomiskt Alternativ för Sverige. Initiativet togs av Bengt Westerberg.⁷ Han var redan långt före valet 1982 inne på tanken att mer konkret utveckla marknadsekonomiska lösningar på olika områden och var drivande bakom bildandet av liberala ekonomklubben vid årsskiftet 1981/1982.⁸ Westerberg, då statssekreterare i budgetdepartementet, samtalade med direktör Sture Eskilsson på SAF, tillika ordförande i Näringslivets fond, om möjligheterna att få näringslivsstöd för en utredningsgrupp med marknadsekonomisk inriktning. Efter valet återupptogs kontakten, nu tillsammans med Carl Bildt och Mats Svegfors hos moderaterna. Sture Eskilsson gjorde då klart att finansiering skulle kunna ordnas.⁹ Eskilsson hade själv varit inne på samma tanke under intryck av det arbete som utförts i samband med 1980 års presidentval i USA av Heritage Foundation och som resulterat i de uppmärksammade böckerna "Mandate for Leadership". Utöver att allmänt stärka tänkandet i Sverige kring marknadsekonomi fanns hos Eskilsson och Näringslivets fond två andra intressen: dels att bidra till att de borgerliga partierna var bättre förberedda för att regera nästa gång de fick chansen, dels att medverka till att "duktigt folk" med erfarenhet av regerande kunde fortsätta i politiken.¹⁰ Sture Eskilsson tog upp MAS-projektet i styrelsen för Näringslivets fond. Bedömningen blev att det var tillräckligt intressant för att man skulle kunna finansiera det med särskilda bidrag från näringslivet. Fondens vice ordförande, bruksdisponent Wilhelm Ekman, även ordförande i Jernkontoret, engagerade sig och fick av ett stort

antal företag stöd för en insats på cirka två miljoner kronor per år under en treårsperiod, totalt sex miljoner kronor. Stiftelsen MAS bildades.¹¹

En ytterligare bakgrund till MAS var att Bengt Westerberg efter 1982 års regeringsskifte och fp-nederlag stod inför ett personligt livsval: antingen ta arbete inom näringslivet eller stanna i någon politisk uppgift som var till nytta för det sargade folkpartiet. Westerberg ville helst det senare och höll under hösten 1982 partiledaren Ola Ullsten informerad om planerna på MAS.¹²

MAS arbetsinriktning blev aldrig att direkt förbereda ett regeringsprogram och sammanjämka de borgerliga partierna utan mera att bidra till en idémässigt bättre beredskap. Med hjälp av liberala ekonomer skulle man utveckla nya idéer och konkretisera dem, så att de blev möjliga att realisera.¹³

Ordförande i MAS styrelse blev professor Erik Höök (en gång planeringschef hos Gunnar Sträng i finansdepartementet). Ledamöter var Ahlsells VD Carl Erik Hedlund, vidare centerns Rolf Andersson ("småföretagsminister" under Nils G Åsling), moderaternas Carl Bildt och kanslichefen Bengt Westerberg, den senare avlöst av Lars Bergstig (dessförinnan kanslichef på folkpartiets riksdagsgrupp) hösten 1983. Till styrelsen knöts en referensgrupp: professorerna Erik Dahmén, Tor Ragnar Gerholm, David Magnusson, Ingemar Ståhl och Hans Zetterberg, docenten Birgitta Swedenborg samt direktören och folkpartisten Sven H Salén. Kansliet bestod under 1984–1985 av fyra utredande personer.¹⁴

MAS blev en utredningsorganisation av sedvanligt slag och kom inte att spela den roll i de borgerliga förberedelserna inför 1985 som i varje fall en del av upphovsmännen hade hoppats. Skrifter publicerades och seminarier genomfördes, med den sammanfattade "MAS-rapporten" i juni 1985 som kulmen.¹⁵ Trots att personer med förankring i vart och ett av de tre borgerliga partierna ingick i styrelsen var det på det stora hela inte möjligt för MAS som organisation att vinna inträde i samspelet mellan partierna. Hos centern, men även inom folkpartiet, fanns en betydande skepsis mot näringslivsstödet och ett samarbete som initierades "utifrån".¹⁶ MAS ordförande, Erik Höök, såg inte heller organisationens uppgift som partipolitisk utan hävdade att även socialdemokratin kunde och borde vinnas för mer av marknadsekonomi. Den betydelse MAS kom att få låg väsentligen i att Bengt Westerberg bevarades för politiken.

Dock hjälpte utredare på MAS kansli till på två konkreta områden. Det ena var fondavvecklingsgruppen, i vilken Lars Bergstig och Sune Davidsson fungerade som sekreterare och administrativt sammanhållande. Det andra var arbetsmarknadsområdet, där regeringsförberedelser gjordes med Alf Sjöström, tidigare sakkunnig hos industriminister Nils G Åsling, som drivande och skrivande kraft. Initiativet till detta arbete togs i början av 1985 av riksdagsman Bengt Wittbom, moderaternas talesman i arbetsmarknadsfrågor.¹⁷ Wittbom talade med Alf Sjöström, som i sin tur talade med Nils G Åsling som stod som inbjudare till första träffen, i MAS regi. Med vid träffarna var sedan Wittbom och Staffan Burenstam Linder för moderaterna, Åsling och Börje Hörnlund för centern samt Ingemar Eliasson och Elver Jonsson för folkpartiet. Gruppen bestod alltså av en tung allmänpolitiker samt en ledamot i riksdagens arbetsmarknadsutskott från varje parti. Den hade 3–4 sammanträden våren 1985. Syftet var att "stämna av vad man var enig om och vad man var oenig om och att i de frågor där man var enig se hur man praktiskt borde gå vidare".¹⁸ I en första promemoria, daterad den 29 januari 1985, beskrev Sjöström "Aktuella frågor kring arbetsmarknad och sysselsättning inför nästa mandatperiod". Efter en inledning om främst utsikterna på arbetsmarknaden de kommande åren drog den 14-sidiga promemorian upp ett antal "aktuella frågeområden".

De fortsatta överläggningarna våren 1985 gällde tre huvudfrågor: *arbetsförmedlingslagen* (närmast AMS monopol), *arbetslöshetsförsäkringen* (dels frågan om ökade egenavgifter i syfte att skapa ett samband mellan avtalsutfall och fackmedlemmarnas kostnader, dels om förstärkt grundtrygghet vid arbetslöshet) och förändringar i de s k *Åmanlagarna*, främst vad gäller småföretagen. De två första frågorna ventilerades mest ingående och utkast skrevs till utredningsdirektiv.¹⁹ Även staten som arbetsgivare diskuterades i någon mån liksom hur en ny regering borde ställa sig till den framställning som väntades från AMS i början på hösten med begäran om nya miljardinsatser mot arbetslöshet.

MAS-utredarnas insatser i fondavvecklingsgruppen och på arbetsmarknadsområdet var en del av konkreta regeringsförberedelser och skedde i viktiga sakfrågor. Men de hade mest karaktären av att enskilda personer på MAS kansli som var kända hos och sedan tidigare hade arbetat för de borgerliga partierna kunde hjälpa till med sådant som partierna själva ville göra. Och de var undantag

från den dominerande delen av MAS arbete. Som totalomdöme måste man säga att i den mån MAS var ett försök (motsvarande det socialdemokratiska utredningskansliet hösten 1976) att skapa ett utredningskansli av politiska tjänstemän med regeringserfarenhet som skulle kunna förbereda en borgerlig regerings handlingsprogram och start, så misslyckades det.

Betydligt viktigare var de arenor som upprättades efter direktiv eller med stöd från *de tre partiledarna*. Dessa var själva, som grupp, den främsta aktören i de gemensamma regeringsförberedelserna. Från våren 1984 fram till valet träffades de tre partiledarna – Adelson, Fälldin och Westerberg – vid ett tiotal tillfällen till inplanerade och längre överläggningar.²⁰ Den första träffen av detta slag hölls den 13 mars 1984 på initiativ av Bengt Westerberg, hemma hos denne. Den 23 maj 1984 sågs man hemma hos Ulf Adelson. Den 7 september 1984 träffades man på riksdagen för att söka klara ut motsättningar i fondavvecklingsgruppen.

Den 24 oktober 1984, på restaurang Karelia i Stockholm med bastu, hölls den första överläggning som resulterade i direkta initiativ för att inte de borgerliga skulle stå nakna som regeringsalternativ. Man enades om att låta de ekonomiska handläggarna på riksdagskanslierna ta fram och stämma av budgetberäkningar för de tre partierna (mer om deras arbete längre fram). Samtal med direkt regeringsinriktning fortsatte den 7 februari 1985 hemma hos Bengt Westerberg och den 13 mars hemma hos Ulf Adelson. Westerberg skrev till februarimötet ett papper med problempunkter. Efter mötet gjorde Westerberg en promemoria på sex tättskrivna A4-sidor, daterad den 25 februari 1985, med rubriken "Uppslag till gemensamma borgerliga utredningsinsatser inför valet 1985". Promemorian återges i bilaga som Dokument 2. Den är illustrativ i flera avseenden:

– För *omfånget* av partiledarsamtalen. Ett stort antal frågor över hela det politiska fältet diskuterades.

– För *konkretionsgraden*. Det rörde sig inte främst om allmänna, politiskt/filosofiska eller taktiska samtal utan om mycket konkreta genomgångar av sakfrågor.

– För medvetenheten om varandras *positioner*. Även om alla insåg att skillnaderna varken kunde eller borde utplånas mellan de tre partierna inför ett val så fanns en betydande kunskap om exakt vari skillnaderna bestod. Hos moderaterna var denna särskilt systematiserad. I betydande utsträckning hade man dessutom, även i

partiledarkretsen, ventilerat åsiktsskillnader och vridit och vänt på möjliga gemensamma framkomstvägar. När det blev dags för regeringsförhandling skulle man "lösa kända konflikter".²¹

– För *bredden i expertkontakter*. Genom regeringsåren hade de tre partierna dels en helt annan medvetenhet än 1976 om vilka konkreta delfrågor som behövde tänkas igenom, dels kännedom om var folk fanns som kunde tänkas vara till nytta i arbetet med olika sakfrågor. Dock visar intervjuerna med statssekreterarna i Fälldin I – en kvalificerad grupp personer med viktiga konkreta erfarenheter av regerande – att dessa nästan inte alls anlätades och att man inte lyssnade på dem i förberedelserna 1985. Hos några av dem framskyntar en viss förundran över detta.

– För den *självklarhet* med vilken de tre partiledarna diskuterade allehanda sakfrågor. Det krävdes uppenbarligen inte längre, som 1976, några allmänpolitiska piruetter (av typ församtal inom "mitten"). Och karaktären av samtalen är definitivt inte den av förberedd förhandling, med medarbetare och beslutsorgan i bakgrunden. Samtalen antyds inte i något enda protokoll i något enda centralt beslutsorgan.²² Några staber tycks inte ha varit inkopplade för att lämna underlag om vad som borde tas upp. Förhållandet är det omvända: som följd av partiledarnas samtal får en del handläggare på riksdagskanslierna i uppgift att "se på frågan", "kartlägga vad som skiljer och förenar". Självfallet måste även partiledarna ta hänsyn till sina partier. De kunde inte göra överenskommelser om positionsförflyttningar utan att förankra dem i vederbörliga parti- och riksdagsorgan. "Inför de partiaktiva går det inte att som ett argument för en viss ståndpunkt komma med att denna kommit fram vid gemensamma samtal mellan de tre partiledarna; om man försökte använda det argumentet skulle det snarast slå bakut", konstaterar Thorbjörn Fälldin.²³ Men det finns många frågor där man är ense om inriktningen men behöver precisera medlen. Och redan i valet av ämnen för samtal och bearbetning ligger en viktig politisk handling. I bl a det avseendet var de borgerliga partiledarna inför ett regeringsskifte 1985 inte bara "delegationschefer" för sina partier utan en sammansvetsad och självständig grupp i sig.

Alla tre understryker i intervjuer för denna studie värdet av partiledarsamtalen. Det låg inte i att sakskillnader förhandlades bort, ty i det fallet finns starka begränsningar i vad partiledare kan tillåta sig före ett val. "De kontakter och sammanträffanden som äger rum ger en allmän känsla för vikten av olika frågor, för den

politiska situation som de tre partierna upplever etc som i sin tur sedan gör det lättare att manövrera”, menar Fällidin i min intervju den 13 juni 1985. ”Förtroenden som getts och det som sagts vid partiledarträffarna har obrottsligt hållits”, förklarar Ulf Adelson i min intervju den 18 augusti 1985. ”Inga stora frågor finns som inte går att lösa i en diskussion efter ett val som gett regeringsskifte.” Adelson konstaterar att det efter valet är lättare att komma till konkreta gemensamma resultat även i de knepiga frågorna, typ familjepolitik (där han säger sig ha konkreta tankar om hur skillnaderna ska kunna klaras ut) och skattereformer. ”Dels har man då ett faktiskt valresultat att utgå ifrån. Dels blir det mera meningsfullt när man vet att man måste komma överens och ta ett gemensamt ansvar. Det är också lättare att ’göra avslut’ när man har ett större antal frågor att spela med. Eftergifter från ett parti kan då lättare kompenseras av ett positivt resultat i en annan och för detta parti viktigare fråga.” ”Det är av värde att ha en tillräcklig kunskapsmassa när regeringsförhandlingarna börjar och att vi har pratat oss igenom frågorna tillräckligt för att vi ska ha klart för oss vad som är problemen”, menar Bengt Westerberg i min intervju den 22 april 1985.²⁴

Hade det blivit regeringsskifte 1985 skulle Adelson, Fällidin och Westerberg ha bildat den nya regeringens ”inre kabinet”. För de krav som den uppgiften hade ställt på de tre att kunna umgås, bena upp knepiga sakfrågor och hålla varandra förtroendefullt orienterade om politiska realiteter i de egna partierna var de väl uppövade och förberedda — i varje fall fram till själva valrörelsens irritationer och vindkast.

Det ganska omfattande förberedelsearbete som gjordes av olika grupper och aktörer skedde på initiativ från eller med förankring hos partiledarna. Det gäller först fondavvecklingsgruppen, senare arbete med Dagmarfrågan, skolpolitiken, den ekonomiska politiken m m. När väl en grupp eller ett nätverk av kontakter bildades blev de till arenor, vars arbete lätt vidgades genom egen dynamik och vetskap om att det stämde med partiledarnas anda, i synnerhet som de tre partierna hade gott om politiker och tjänstemän som var starkt kritiska till hur dåligt de borgerliga förberett sig tidigare. Att upprätta arenorna och ge klartecken till aktörerna var de strategiska besluten.

3. Gemensamma sakförberedelser: fondfrågan

Sommaren 1983 stod det klart att regeringen under hösten 1983 skulle komma att förelägga riksdagen förslag om att införa ett system med löntagarfonder. De borgerliga partierna avvisade inviter om att diskutera utformningen. Från fondmotståndare restes krav på folkomröstning, under åberopande av att socialdemokraterna inte hade begärt ett konkret mandat i 1982 års val. Den fråga som de borgerliga nu ställdes inför var hur de skulle förhålla sig till fonderna sedan riksdagen väl beslutat införa dem. Skulle systemet rivas upp av en kommande borgerlig regering? Borde det i så fall ersättas med något annat och vad skulle ske med de redan ansamlade miljarderna? För den borgerliga opinionen var fondfrågan central, såsom manifesterades genom demonstrationen den 4 oktober 1983, en av de största någonsin i Sverige.²⁵

Viktiga delar av den borgerliga arbetsuppläggningsplanen avgjordes under tio händelserika dagar i slutet av juli 1983. Ledande aktörer var nationalekonomen Assar Lindbeck och folkpartiets vice ordförande Ingemar Eliasson. Lindbeck kände 1983 en viss oro för att de icke-socialistiska partierna skulle välja ”fel” avvecklingsmodell.²⁶ Dels fanns tanken att överföra fondförmögenheten till det övriga AP-fondssystemet. Detta skulle göra det lätt att återupprätta fondsystemet, ansåg Lindbeck. Dels fanns förslaget att återföra medlen till de företag som inbetalt dem. Detta skulle, menade Lindbeck, provocera löntagarna, rymma tekniska problem och även teoretiskt vara tveksamt.²⁷ I båda fallen skulle man missa chansen att vända fondsystemet och åstadkomma en stor ägarspridning. Lindbeck gick i juli 1983 ut med sina idéer om hur löntagarfonderna borde avvecklas så att ”hela svenska folket blir aktieägare”.²⁸ Detta fokuserade debatten till avvecklingsfrågan. I samband med att Lindbeck lanserade tankarna om ”utskiftning till folket” informerade han också mittenledarna Thorbjörn Fällidin och Ola Ullsten.

Samma vecka var folkpartiets ledning samlad hos Ullsten på Gotland. Ullsten och Björn Molin föreslog att folkpartiet skulle ta avstånd från tanken på folkomröstning i fondfrågan. Ingemar Eliasson förde då in förslaget om att tillsätta en gemensam borgerlig avvecklingsgrupp.²⁹ Eftersom de borgerliga partierna måste bli överens i den här frågan var det lika bra att folkpartiet tog initiativet. Dessutom kände man behov av att föra ut något sakpolitiskt vid den här tidpunkten, då Ola Ullsten just redovisat för partiled-

ningen att han tänkte avgå som partiordförande. Eliasson skrev ihop ett uttalande. Ullsten ringde från Gotland till Adelson och Fälldin, vilka inte hade något emot förslaget. Fälldin ville dock att gruppen skulle tillsättas först sedan riksdagen verkligen beslutat införa löntagarfonder.³⁰ Eliasson kunde gå ut med fp-ledningens uttalande och intervjuades i TV den 26 juli om saken. Därmed var projektet förankrat och lanserat.³¹ Fram till denna tidpunkt hade inget organiserat samarbete skett mellan de borgerliga partierna och inga möten hållits mellan de tre partiledarna inför 1985 års val.³²

Den 21 december 1983 antog riksdagen regeringens förslag om löntagarfonder. Dagen efter redovisade de borgerliga vid en gemensam presskonferens med de tre partiledarna att de tillsatt "en gemensam arbetsgrupp som skall förbereda avvecklingen av de kollektiva löntagarfonderna". "Avvecklingsgruppens arbete skall vara klart i god tid före valet 1985. Resultatet skall föreligga i sådan form att det kan ligga till grund för en proposition till riksdagen hösten 1985." "Fr o m den 1 januari 1986 kommer därmed funktionen för styrelser och fondadministration att upphöra."³³

Gruppen bestod av de tre partiernas ledande företrädare i riksdagens finansutskott³⁴ – Lars Tobisson, Nils G Åsling och Björn Molin – samt tre personer med expertkunskaper: advokaten Stig Rindborg (m), bankdirektören Rolf Andersson (c) och professorn Gustaf Lindencrona (fp) (ersattes senare av kanslichefen Anne Wibble).³⁵ Lars Bergstig och Sune Davidsson från MAS skrev och höll samman arbetet.

Ett år senare, den 19 december 1984, offentliggjorde gruppen sin rapport. Den föreslog att förmögenhetsmassan, beräknad till ca fem miljarder kronor vid tidpunkten för avvecklingen, skulle användas till en sparpremie på 700–800 kronor till alla som sparade minst 1200 kronor i aktier under två år. De pengar som blev över skulle förstärka AP-systemet.³⁶ Den 18 januari 1985 lades en gemensam partimotion i riksdagen med detta krav, undertecknad av Adelson, Fälldin och Westerberg. Samma dag ordnades en presskonferens med de tre partiledarna.³⁷ Arbetsgruppen fortsatte, nu utan assistens från MAS, med att göra en konkret tidsplan för de olika besluten om fondavveckling och sparstimulanser (denna gjordes av de tre ekonomerna på riksdagskanslierna som förtecknade exakt vilka beslut som behövde tas och lade in tider för lagrådsgranskning m m)³⁸ samt utarbete ytterligare gemensamma förslag

slag vid en presskonferens med Tobisson, Åsling och Molin.

Till det yttre framstår hela det här arbetet som relativt okomplikerat. Så förhöll det sig dock inte. Såväl sakligt som politiskt var problemen stora. Det visar såväl intervjuer med de inblandade som de utförliga minnesanteckningar som sekreterarna förde från gruppens arbete och som jag har haft tillgång till.

I sak är fondavvecklingen ett illustrativt exempel på hur ett tillsynes mycket enkelt krav – "Avveckla fonderna" – rymmer en mängd delproblem när man tvingas precisera sig. Det belyser väl vad som kan menas med att göra allmänna politiska förslag operationella för en regeringsverklighet. För att kunna "avveckla fonderna" måste man analysera och besvara ett stort antal delfrågor:³⁹

1. *Vilka grundkrav bör ställas* (av typ "göra systemet svårt att återupprätta", "mer spritt ägande än innan")?
2. *Vilka restriktioner finns?* (Hur hindra problem på börser? Hur undvika minskat sparande?)
3. *Hur bryta inflödet av pengar?* (Ska skatterna bort eller enbart användningen ändras? Om bort: ska AP-systemet kompenseras?)
4. *Hur disponera förmögenhetsmassan?* a/ *Definitioner:* Vem äger fondmedlen? (Har de företag som betalt in någon rätt? Har lönerörelsens parter det? Kan de fritt disponeras av riksdagen?). *Vad äger fonderna?* (Enbart de medel de har dragit från AP-fonderna eller allt som de har haft rätt att dra? Varav består fondförmögenheten? Hur kan den göras likvid, t ex vad gäller aktier som inte handlas över börser?). b/ *Dispositioner:* Räcker det att hindra utbyggnad eller ska även existerande förmögenhetsmassa brytas upp? Om brytas upp: ska aktierna säljas eller endast överföras till andra fonder? Vilken av tre huvudvägar bör väljas: Återföra till *företagen* (Är det tekniskt möjligt? Vilka effekter på löneavtalen? Börseffekter?), överföra till *ATP* (Blir systemet då för lätt att återupprätta? Breddar det sparandet och ägandet?), skifta ut till *individerna*? Om till individerna: Direkt utdelning av aktier eller andelar i fonder? Ska motprestation krävas? Vilka individer? (Medborgarna? Kyrkobokförda? Inkomsttagarna?). Vilket sparande ska grunda rätt? (Risksparrande i aktier eller allt sparande? Vilka fonder?). Hur stort sparande ska krävas? Hur lång tids sparande? Ska sparandet bindas, så att det inte omedelbart kan konsumeras? Vad är

administrativt möjligt? Vad göra med de medel som inte utnyttjats?

5. *Hur hantera institutionen?* Vilka lagar måste ändras för att bryta upp fondstyrelserna m m och hur? Vilka förhandlingar måste föras? Vilka kontrakt måste sägas upp? Krävs nämnd för att sköta avvecklingen?
6. *Tidsplan för hanteringen i regeringskansliet?* Vad i lag, vad i förordning? Vad behöver ytterligare utredas? Vilka krav på remisser och förankringar? Vilka tider ska en ny regering ange till riksdagen, fonderna, börserna och andra aktörer?

Det här är den typ av frågor och preciseringar som följer med praktiskt taget varje politiskt förslag som ska genomföras av en regering. Ett 40-tal ganska kniviga delproblem måste klaras ut för att kunna genomföra det till synes enkla kravet "Avveckla fonderna". Några kan lösas av erfarna jurister i regeringskansliet. Flertalet fordrar sakliga och politiska besked av den politiska ledningen. Det är lätt att se varför komplikationer uppstår om denna ledning bara har kampanjformuleringar med sig in i regeringsarbetet.

Nu klarades delfrågor och komplikationer ut under ett år av ganska omfattande arbete i fondavvecklingsgruppen. Ett antal hearings ordnades med främst ekonomer (däribland Lindbeck och Hans T:son Söderström) och aktiemarknadsexperter (fondcheferna Björn Carlsson och Sven Benestam, Aktiespararnas Leif Widén m fl). Sekretariatet detaljundersökte sakförhållanden med riksför-säkringsverket, experter på arbetsrätt m fl. Gruppen som sådan diskuterade sig igenom och sökte komma överens om bit för bit av problemkomplexet vid ett stort antal möten.

Politiskt var frågan om huvudväg för att avveckla förmögenhetsmassan den som åstadkom de svåraste problemen. Moderaterna förordade tidigt Assar Lindbecks linje med utskiftning till allmänheten. Folkpartiet drev linjen med överföring till AP-fonderna. Ingen förordade att medlen skulle återbetalas till företagen.⁴⁰ Även centerns Nils G Åsling var våren 1983 attraherad av tanken att med hjälp av fondmedlen "stärka pensionerna". Den skulle ge en fördelningspolitiskt stark argumentering.⁴¹ Thorbjörn Fälldin hävdade dock mycket bestämt Lindbecks uppläggning. Fälldin säger sig ha blivit "omedelbart tjugad av förslaget att göra hela svenska folket

fonderna skulle göra det lättare för socialdemokraterna att återuppliva fondsystemet. Inför Fälldins fråga "blir det verkligen en tillräcklig markering av en förändring bort från fondkollektivismen?" bytte Åsling linje. Åsling hävdar att Lindbecks argumentering "vädjade till en sträng hos centern i synen på enskilt ägande" och att försvaret av det enskilda ägandet hos centern, med dess ursprung, är ännu djupare rotat än hos de båda andra borgerliga partierna.⁴³

Vid intensiva möten i augusti 1984 drev Björn Molin hårt AP-linjen, med Bengt Westerberg som pådrivande. Partiledarna försökte lösa motsättningen vid en överläggning den 7 september.⁴⁴ Det lyckades inte och frågan återfördes till gruppen. Folkpartiets skäl för sin linje var att den var tekniskt enklast, att det var tveksamt att tvinga alla svenskar att bli aktieägare och att det även politiskt var tacksammare att förstärka ATP.⁴⁵ Åsling uppfattade också att Bengt Westerberg var rädd för att en ren utskiftning av tillgångarna till allmänheten "skulle uppfattas som ett jippo mer än som en seriös hantering av en allvarlig fråga".

Lars Bergstig och Sune Davidsson tog i detta läge initiativ till att gruppen skulle låta en jurist granska de rättsliga aspekterna på att dela ut pengarna. Carl Axel Petri, kammarrättspresident i Jönköping och "opolitiskt" statsråd i andra och tredje Fälldinregeringarna, vidtalades. Han ombads kommentera en PM i den rättsliga frågan som skrivits av Lars Bergstig (denne ansåg att gruppen hade tagit för lätt på de rättsliga aspekterna av att dela ut fondpengarna till allmänheten). Den 17 oktober träffade Petri gruppen och gjorde en muntlig föredragning med stöd av anteckningar.⁴⁶ Petris föredragning kom enligt samstämmiga bedömningar att spela en avgörande roll.⁴⁷ Petri hävdade att utdelning av fondmedel till allmänheten borde förenas med någon motprestation. Det fortsatta arbetet i gruppen kom nu att inriktas på en sådan lösning. Folkpartiet släppte dock inte sitt förord för AP-fondslinjen. Ännu i det absoluta slutskedet, vid mitten av december 1984, såg det ut som om gruppen skulle spricka på den här frågan. "Det tog ohyggligt med tid att få folkpartiet och Bengt Westerberg personligen att gå med på utdelningslinjen", konstaterar Ulf Adelson efteråt. "Det var några dramatiska dagar strax före jul", minns Björn Molin.⁴⁸ Tidstrycket blev till sist avgörande. Flera faktorer bidrog till att skapa det.⁴⁹ Partierna hade från början angett att arbetet skulle ta omkring ett år. Hade man då hållit på längre skulle frågan ha vänts i

negativ riktning för de borgerliga. Massmedierna, inställda på den angivna tidsplanen, började publicera versioner av vad gruppen skulle komma fram till och framställde dess arbete som praktiskt taget klart. En gemensam motion borde läggas under allmänna motionstiden i januari. Fälldin och Adelson gjorde också helt klart att de stod för utdelningslinjen. Folkpartiet hade bara att ansluta sig eller spräcka det hela. Moderaterna gav signaler om att låta läcka utåt att folkpartiet hindrade enighet.

Folkpartiet sattes alltså under hård press och en överenskommelse nåddes, konfirmerad av partiledarna. I slutrapporten sägs dock att "den lösning vi valt innehåller inslag från alla tre modellerna".⁵⁰ Genom att tillflödet av pengar omedelbart skulle stoppas fick miljardbelopp vara kvar i företagen. Genom modellen med sparpremie skulle det bli en bred aktiespridning bland allmänheten. Överskjutande medel skulle gå till AP-fonden och en särskild garanti gavs för att den inte skulle få mindre pengar än med fortsatta löntagarfonder. Ännu i en intervju i SvD den 3/11 1986 inför tillträdet som landshövding säger Björn Molin: "I avvecklingsmodellen före 1988 års val bör fondmedlen föras in i ATP-systemet."

Vad hade hänt med löftet om fondavveckling efter ett regeringskifte 1985, utan det förberedelsearbete som nu gjordes? Den allmänna bedömningen bland de främst inblandade är att det hade blivit minst ett års försening. "Trots att principen var enkel – fonderna skulle bort – och trots att de tre partierna var helt ense om den så visade det sig att det verkligen behövdes dels en teknisk bearbetning, dels en politisk mognadsprocess", konstaterar Nils G Åsling.⁵¹ Det är inte självklart att man utan förberedelser hade upptäckt hur omedelbart nytillflödet från AP-avgifter och vinstdelning måste stoppas, hävdar Lars Bergstig. Och det hade krävts en hel del funderingar om hur man skulle undvika negativa börseffekter m m. "Därmed hade man fått ytterligare ett års inflöde på några miljarder kronor att hantera." Den kanske allvarligaste negativa effekten, ur borgerlig synvinkel, skulle enligt Bergstigs bedömning ha blivit att en ny regering tvingats starta utredningar och visa en villrådighet som hade öppnat arenor och möjligheter för andra att ta initiativet. "Utredningar i fondfrågan efter ett regeringsskifte hade t ex inneburit att fonddirektörer och fackliga organisationer bombarderat utredare och massmedier med material om komplikationer, kanske med ras på börsen som följd, och regeringens skulle lätt ha kunnat pressas på defensiven."⁵²

Thorbjörn Fälldin betonar de politiska svårigheter som skulle ha uppkommit. "Oppositionspartierna hade inte kunnat undvika att i debatten fram till valet ge sin syn på hur fondavvecklingen borde gå till. Förmodligen hade de tre partierna då fört fram sina egna idéer och synpunkter, var för sig, och kring detta skulle troligen – i enlighet med den politiska dynamikens lagar – ha byggts upp lösningar och ideologiska motiveringar och argument som skulle ha gjort att betydande tid och energi hade fått ägnas efter valet åt att hitta gemensamma lösningar på problem som hade skapats i det politiska spelet. Det hade varit skadligt att få en sådan strid om metoder när man nu i denna centrala systemfråga var ense om målet."⁵³ Denna Fälldins beskrivning av det borgerliga samspelet i fondfrågan synes ha en vidare giltighet.

4. Gemensamma utredningsinsatser m m

Vid sammanträffandet hos Ulf Adelson den 13 mars 1985 tog partiledarna mer konkret ställning till hur man borde gå vidare i vissa förberedelser, med utgångspunkt bl a i den PM med uppslag till gemensamma borgerliga utredningsinsatser som Bengt Westerberg skrivit och gett de andra före träffen. Ulf Adelson summerade omedelbart efteråt vad man kommit fram till, i ett papper med 15 korta punkter under rubriken "Anteckningar efter sammanträffande onsdagen den 13 mars 1985" och numrerat i tre exemplar, ett för var och en av partiledarna: Thorbjörn Fälldin ex 1, Bengt Westerberg ex 2 och Ulf Adelson ex 3. Papperet återges i bilaga som Dokument 3.

Adelsons papper är starkt operativt inriktat, med bl a fördelning av kontakttuppslag mellan Fälldin, Westerberg och Adelson. Mycket av det som sedan skedde – som samarbetet mellan de borgerliga ledamöterna i utredningen om kommunal skatteutjämning, det gemensamma arbetet på arbetsmarknadsområdet och kartläggningen av ståndpunkter på utbildningsområdet – återfinns i Adelsons papper från överläggningen den 13 mars och torde ha dragits igång genom de signaler som den föranledde. Det betyder *inte* att partiledarna gick till sina parlamentariker eller sitt kanslifolk och sa att "partiledarna har enats om följande". Många fick på olika sätt och genom enskilda kontakter i uppgift att se på det ena eller andra. Summan av allt, omfånget av överläggningarna, ur-

sprunget till signalerna behöll partiledarna väsentligen för sig själva.

Ifråga om politiska skillnader visar både Westerbergs och Adelsons papper att skattefrågan och familjepolitiken var särskilt svårknäckta som sakfrågor. Under punkt 12, "Inkomstbeskattning", står det hos Adelson: "TF BW UA kontakt med respektive kanslitjänsteman för genomgång av det tekniska siffermaterialet". Punkt 13 lyder lakoniskt: "Barnfamiljerna. UA tänker." De tre partierna hade visserligen skrivit ihop sig om gemensamma riktlinjer för familjepolitiken, redan våren 1984 i socialutskottet, med dessa var alltför allmänna för att duga i regering. En tredje potentiell oenighetsfråga för en ny regering, stödet till jordbruket, desarmerades våren 1985 genom att Adelson stimulerade LRF:s ledning att offentligt föreslå en lösning som det skulle bli möjligt för de borgerliga att kompromissa ihop sig kring: staten skulle stå för 60 procent av de stora exportförlusterna på spannmål (mot av LRF tidigare begärda 100 procent). Adelson höll nära kontakt med gamle regeringskollegan och jordbruksministern Anders Dahlgren.⁵⁴ Jordbruket var visserligen en kärnfråga för centern, men det var svårt för partiet att begära mer av staten än vad jordbrukarnas egen fackliga organisation gjorde.⁵⁵ De borgerliga enades, efter betydande tvekan i sak hos Bengt Westerberg, om nivån 60 procent.⁵⁶ Bakom låg inte enbart en strävan att underlätta ett kommande borgerligt regerande. Moderaterna i synnerhet men även folkpartiet hade inom sina partier och riksdagsgrupper många som såg valpolitiska risker med att "släppa centern fri" i frågan.⁵⁷

En fjärde politisk problemfråga var det nya sk Dagmarsystemet för sjukvården.⁵⁸ Här tillsattes en arbetsgrupp med Göran Lennmarker (m), Berit Danielsson (c) och Bertil Östberg (fp).⁵⁹ Partipolitiskt var Dagmar egentligen inget problem för de tre borgerliga partierna. Såväl moderaterna som folkpartiet upplevde frågan som en tillgång för det egna partiet i valrörelsen, i synnerhet i debatten med socialdemokraterna i storstäderna.⁶⁰ För centern kunde den redovisas som ett uttryck dels för partiets självständighet, dels för dess intresse för glesbygdens läkarförsörjning. Det politiska problemet med Dagmar var att det ytterligare minskade trovärdigheten i de borgerligas regeringsalternativ. För att motverka detta var moderatledaren beredd att offra en del av den fördel som själva sakfrågan innebar för hans eget parti inför valet. "Fördelarna övervägde nackdelarna."⁶¹ Adelson tog initiativet till en första träff

med centern, som ägde rum på Adelsons rum i riksdagen den 26 februari 1985. Med var Adelson och förra sjukvårdsministern Ingegerd Troedsson från moderaterna, Fällidin och Börje Hörnlund (som primärt hade gjort upp med socialdemokraterna i landstingsförbundet) från centern. Vid träffen bestämde man sig för att gå vidare med en grupp på tjänstemannanivå, i vilken även folkpartiet skulle inbjudas att delta. Gruppen sammanträdde fem gånger under mars-maj⁶² och skisserade en kompromiss som innebar att moderaterna och folkpartiet skulle acceptera lika fördelning av försäkringspengarna per huvud och landsting, mot att centern godtog fri etableringsrätt för läkare. En kompromiss kunde underlättas av att det gällande avtalet gick ut med år 1986. "Dagmar var visstidsanställd", som gamle arbetsmarknadsministern Ingemar Eliasson uttrycker det.⁶³ Vid månadsskiftet maj/juni återstod bara frågan om centern skulle godta kompromissen. Besked om detta gavs inte före valet.⁶⁴

Dagmarfrågan ger ett av många exempel på i hur snäva kretsar förberedelsearbete hålls. Folkpartiets Bertil Östberg skickade den 19 april en sammanfattning av diskussionsläget i gruppen till partiledaren Bengt Westerberg, kanslichefen Anne Wibble och Ingemar Eliasson. När Eliasson läste promemorian ett par veckor senare, alltså i början av maj, visade det sig att han ännu – efter att arbetet pågått i ca två månader – inte kände till Dagmargruppens existens. Eliasson var då andre vice ordförande i folkpartiet, ordförande i riksdagens socialutskott och fp:s främste talesman i sociala frågor.⁶⁵

På skolområdet fanns också stora meningsskillnader, främst mellan folkpartiet/moderaterna och centern. En uppgörelse våren 1985 mellan centern och socialdemokraterna om den nya lärarutbildningen döptes i pressen snabbt till "skoldagmar". De skolansvariga på de borgerliga partiernas riksdagskanslier fick i uppdrag att göra en systematisk kartläggning av partiernas positioner, inte i syfte att lösa motsättningarna utan för att man skulle kunna se vad som var verkliga åsiktsskillnader och vad som var skillnader av mera teknisk art. Gun-Britt Morhed, skolansvarig på moderaternas riksdagskansli, gjorde en mall för en PM där hon på 14 liggande A4-sidor fyllde i de moderata ståndpunkterna i sammanlagt 41 delfrågor. Mallen gick så den 6 maj vidare till Ove Hultquist på centerns riksdagskansli. Avsikten var att han skulle fylla i för centerns del och sända vidare till folkpartiets Anders Frostell. Så skedde inte.⁶⁶

De uppdrag till utomstående som gavs utifrån Adelsons note-

ringar gällde mer underlag för hur man praktiskt och tekniskt kunde gå tillväga i frågor där de tre partierna var ense om inriktningen. Vad kom då fram? K G Scherman (generaldirektör på riks försäkringsverket och statssekreterare i Fälldin I) levererade 16 april 1985 ett papper till Fälldin om följderna för olika avtalsområden av en sänkt kompensationsnivå i sjukförsäkringen.⁶⁷ Percy Bargholtz (skattesakkunnig i budgetdepartementet under Ingemar Mundebo) skrev en PM 9 april 1985 "Om slopad förmögenhetsskatt på arbetande kapital m m". Ulf Jacobsson (docent i nationalekonomi, planeringschef på ekonomidepartementet under Bohman, Mundebo och Wirtén och nu chefekonom på SAF) skrev i början på maj 1985 ett papper om utförsäljning av statliga företag. De borgerliga ledamöterna i utredningen om kommunal skatteutjämning samordnade sitt agerande och samtalade om den borgerliga linjen; dessa samtal hade snabbt kunnat omsättas i konkreta förslag efter valet om så hade behövts.⁶⁸

Ett ytterligare exempel på en fråga där de tre partierna var eniga om inriktningen men där viktiga gemensamma preciseringar gjordes med hjälp av material från "närstående" är avskaffande av det s k telemonopolet. Den 16 april 1985 väcktes en kommittémotion om detta, som var den enda trepartimotionen riksmötet 1984/1985 utöver motionen i fondfrågan.⁶⁹ Motionen skrevs av centerekonomen Ulf Bergquist, som var sekreterare även i centerns riksdagsgrupps trafikkommité och som under mittenregeringen arbetade i kommunikationsdepartementet. En del av bakgrunden var ett material som på hösten 1984 togs fram inom SAF-ägda Managementgruppen. Initiativtagare var Bert Levin, Gertrud Hedberg (båda tidigare i folkpartiets samordningskansli) samt Martin Carlstein. Hedberg, Carlstein och konsulten Tomas Ohlin arbetade fram en stor rapport om avveckling av telemonopolet med hjälp av en grupp på fem sakkunniga och delvis verksamma inom de industribranscher som berördes (flertalet från branschorganisationer). Den 26 och 27 mars uppvaktades vart och ett av de tre borgerliga partierna med materialet. Det rörde sig om ett ambitiöst sakunderlag, som delgavs de borgerliga partierna just när regeringen skulle lägga sin proposition (1984/85:158) om telepolitiken.⁷⁰ Centern tog initiativ till den gemensamma borgerliga motionen. Materialet från M-gruppen var enligt Ulf Bergquist "en del av kunskaps- och uppslagsunderlaget".⁷¹

En hel del gjordes av det som fanns i Westerbergs och Adelsons

papper för och från partiledarsamtalen, men inte med en sådan fortsättning och en så systematisk återrapportering till partiledarkretsen som den uppenbarligen hade avsett i februari/mars. Den främsta anledningen till att samtalen bromsades upp var den interna situationen inom centern under våren 1985. Centern var vintern/våren 1985 i ett tillstånd av inre spänningar i tre avseenden. För det första var samarbetet med KDS inte överallt accepterat. Ungdomsförbund och kvinnoförbund hade varit emot det. Nu pågick knepiga diskussioner ute i partidistrikten rörande riksdagsnomineringar. För det andra rådde oenighet om inställningen till borgerligt trepartisamarbete och en trepartiregering. För det tredje fanns inre konvulsioner i viktiga sakfrågor. Både besparingarna på kommunerna och på sjukförsäkringen föranledde t ex under motionsbehandlingen i januari 1985 voteringar i riksdagsgruppens förtroenderåd, något ytterst ovanligt.⁷² Alla dessa spänningar påverkades självfallet av den för centern negativa opinionsutvecklingen vintern 84/85. Sambandet mellan denna utveckling och villigheten att delta i gemensamma borgerliga förberedelser och manifestationer var dock inte enkelt. Mycket berodde på hur man tolkade väljarnas önskemål. I början av 1985 dominerade den linje inom centern som eftersträvade självständighet och var tveksam till borgerligt samarbete.⁷³ Hos Fälldin fanns också en viss irritation över de båda andra partiledarnas agerande.⁷⁴ Den dominerande tolkningen inom centerledningen av väljarnas reaktion blev dock att bilden av centern som ovillig till borgerligt samarbete var negativ för partiet. Under februari/mars gick därför centern in för att visa vilja till ett sådant samarbete.⁷⁵

Men de inre problemen inom centern kvarstod. Tiden från början av mars till partistyrelsens sista möte före valrörelsen, den 10 juli, var – som en centerkälla med insyn och insikt formulerar det – "mycket turbulent".⁷⁶ Centerledningen upptogs av partiets inre problem, inte minst inför stämman. Kraften, och i viss mån även den säkra partiförankringen, för att medverka i ett gemensamt förberedelsearbete försvagades.

De gemensamma träffarna fortsatte dock. Den 8 maj 1985 sågs man hemma hos Ulf Adelson. Centern företrädde nu av Karin Söder. Vid denna träff var Dagmarfrågan uppe och de båda andra upplevde att Karin Söder gav positiva signaler för en uppgörelse på den linje som diskuterats i Dagmargruppen. Den 7 juni 1985 träffades Adelson, Westerberg och Fälldin på dagen i Fälldins rum på

riksdagen. Denne visade sig då enligt de andras uppfattning mindre villig än vad Karin Söder tidigare gett ett intryck av, att rucka på centerns linje till förmån för en kompromiss före valet i Dagmarfrågan.⁷⁷ Över sommaren blev det ingen tid att träffas gemensamt, men Ulf Adelsohn höll telefonkontakt med Fälldin. De samtal och sammanträffanden som skedde under valrörelsen var i huvudsak valinriktade (frågan om gemensamt utspel om familjepolitiken, gemensam intervju i Svenska Dagbladet, partiledardebatten i TV o dyl), även om Dagmarfrågan mera spontant återkom som sakämne.⁷⁸

Halvåret omedelbart före valet tog centerns egna problem, sommar samt trycket från valrörelsen och valet överhand över de systematiska gemensamma regeringsförberedelser som de tre partiledarna påbörjat.

5. Gemensamma sakförberedelser: ekonomisk politik

Det viktigaste förberedelsearbetet under partiledarnas egid utfördes av ekonomerna på de tre partiernas riksdagskanslier: Arne Björhn (m), Ulf Bergquist (c) och Anne Wibble (fp).⁷⁹ En viktig förutsättning för att deras samarbete blev så omfattande och konstruktivt var att Ulf Bergquist tillhörde den del av centerpartiet som ansåg att en trepartiregering var den enda möjliga efter en borgerlig valseger och att Anne Wibble intog motsvarande position inom folkpartiet. Ulf Bergquists närmaste uppdragsgivare var dessutom Nils G Åsling, en aktiv och stark förespråkare för att en ny borgerlig regering måste vara väl förberedd.⁸⁰ I ett samtal för denna avhandling den 22 maj 1985 konstaterar Åsling att det under diskussionerna i centerns riksdagsgrupps förtroenderåd funnits två huvudlinjer: "En del menar att ett konkret förberedelsearbete, med t ex anpassningar av förslag för att bli överens om besparingar i budgeten, innebär att man i förtid binder sig för ett regeringsprogram och för att ingå i en kommande regering. Andra, däribland jag själv, hävdar att det i nuvarande läge, och framförallt med hänsyn till löntagarfonderna, inte finns något alternativ till en regering byggd på borgerlig riksdagsmajoritet om en sådan skulle uppkomma. Har man väl den insikten är det en skyldighet att förbereda sig så väl som möjligt och så att den borgerliga riksdagsmajoriteten blir handlingsduglig i framförallt de tunga ekonomiska frågorna."⁸¹

Startsignalen till det mera systematiska gemensamma arbete som utfördes av ekonomerna gavs genom vad partiledarna kom överens om på restaurang Karelia den 24 oktober 1984. Alla de inblandade beskriver uppdraget i ganska begränsade termer. De ekonomiska handläggarna skulle "se så att man räknade likadant", "stämna av grundkalkylerna", "hjälpa finansutskottsfolket". "Även de ledande i finansutskottet är jäktade människor", konstaterade Thorbjörn Fälldin vid vårt samtal den 13 juni 1985, "och det var bra att de fick anledning och möjlighet att mera aktivt levandegöra långtidsbudgetarnas verklighet genom det material som de ekonomiska handläggarna tog fram. Det var också bra att man på det här viset stämde av varandras positioner och sparprogram och åstadkom en viss samordning till innehåll och kalkyler."⁸²

Nu är partiledares ord som enzymer: även när de är små kan de sätta igång eller snabba på viktiga processer.⁸³ De är en slags *politiska enzymer*: uteblir de vågar medarbetare inte handla, av rädsla för att överträda gränserna för det tillåtna. Kommer de sätts hos engagerade medarbetare igång aktiviteter som går långt utöver vad de ursprungliga formuleringarna låter antyda.

Första egentliga sammanträde i ekonomgruppen hölls den 3 december 1984.⁸⁴ Dessförinnan hade man en gemensam arbetslunch på restaurang Cattelin i Gamla stan den 19 november 1984. 12 inplanerade sammanträden finns noterade i en av deltagarnas almanacka för tiden fram till sommaren.⁸⁵ Dessutom hölls omfattande informella kontakter.

Alla tre tog under arbetet i november/december 1984 fram listor på de besparingar som det egna partiet tidigare angett. Arbetsförsättningen var "anpassning men separata motioner". Besparingsförslagen jämfördes. Man talade "både om belopp och poster". En arbetsinriktning var att enas om kalkyler och fakta, så att inte t ex moderaterna påstod att en viss besparing skulle ge x miljarder och centern att den skulle ge x + 2 miljarder. En annan inriktning var att underlätta kommande enighet under riksdagsbehandlingen av statsbudgeten och den ekonomiska politiken våren 1985. I det avseendet vidgade också gruppen i praktiken sitt mandat så att den sökte nå gemensamma nivåer på de besparingsposter där man sedan borde bli överens i finansutskottet. Två viktiga exempel är storleken på de årliga utförsäljningarna av statliga företag (nivån tre miljarder hade dock angetts redan 1984) och på nedskärningen av stödet till kommunerna.

Att det inte rörde sig blott om att ta fram några försynta kalkylunderlag framgår av vilka ämnen gruppen ägnade stor diskussion. Några av de viktigaste var: minskningen av statsstödet till kommunerna, utformningen av besparingen på sjukförsäkringen, utförsäljning av statliga företag, precisering av sänkt statligt stöd till arbetslöshetskassorna, värdesäkring av pensionerna, nivån på kommande sänkningar av marginalskatterna, avveckling av fastighets-skatten och besparingar i de statliga bostadssubventionerna.

Självfallet gick det inte till så att de tre ekonomerna gjorde upp om politiska kompromisser som sedan utan vidare fördes fram av partierna. Men i samspel med sin respektive förtroendeman i finansutskottet, genom samtal, argumentering och rapportering, kunde det man resonerat sig fram till i gruppen lanseras och förankras på lämpligt sätt i olika kontakter och organ, t ex med det egna folket i kommun- och landstingsförbunden när det gällde kommunbesparingarna. Var och en av de tre, som också skrev sina respektive partiets ekonomiska motioner och viktigare utskottsreservationer på det ekonomiska fältet, kunde vidare använda sin vetskaper om de andras situation och planer som argument när det egna partiets linje fastlades – utan att det uttryckligen sades att man suttit i regelrätta överläggningar med de båda andra partiernas motsvarande handläggare. I föredragningar inför sina kommittéer inom riksdagsgrupperna kunde de tre ”dra i en viss riktning”. Gruppens arbete fungerade som en ”hävstång för anpassning”, som en av de tre uttrycker det.

Vetskapen om den fulla omfattningen av gruppens arbete hölls på det här sättet i en mycket snäv krets, samtidigt som gruppens resultat ändå kunde i väsentliga avseenden drivas igenom. Arbetet var inte känt för riksdagsgrupperna och i dess helhet inte heller för förtroenderåden (moderaternas förtroenderåd informerades dock efter en tid). Så nöjde sig t ex Nils G Åsling med att till centerns riksdagsgrupps förtroenderåd rapportera att de tre som höll i arbetet med de ekonomiska motionerna ”höll varandra orienterade”.⁸⁶

Två klara exempel på modifieringar i partiernas linje som följde av ekonomernas arbete gäller kommunerna och sjukförsäkringen. (m) hade tidigare sparat 7 miljarder på stödet till kommunerna, (c) 2 miljarder och (fp) 4 miljarder kronor. Alla samlades nu kring 4 miljarder i sparnivå (men med lite olika metoder). Sedan förankrades detta. I fråga om sjukförsäkringen övergick centern och folkpartiet till moderaternas tekniska lösning, att istället för karensda-

gar sänka själva ersättningsnivån under ett visst antal dagar. Som tidigare nämnts ledde båda dessa förändringar till förankringsproblem inom centern, med bl a voteringar i förtroenderådet. Ytterligare en viktig förändring, som inte har noterats så mycket eftersom det rörde sig om ett ”icke-beslut”, är att pensionerna övergavs som besparingspunkt. Detta var en huvudfråga i 1982 års valrörelse. Två sakliga skäl fanns för att nu ändra hållning. Dels sjönk oljepriserna, varför det ”borgerliga index” kostade lika mycket som det socialdemokratiska. Dels hade regeringen tillsatt en utredning som ganska förutsättningslöst fick till uppdrag att pröva olika varianter av förändringar i värdesäkring. Någon svårighet för ekonomerna att förankra denna rekommendation i riksdagsgruppen och förtroenderåd torde inte ha uppkommit.

Ett syfte med det här gemensamma arbetet var också att de borgerliga partierna under våren skulle kunna öka enigheten i finansutskottet. Tidigare hade den enda enigheten gällt de finanspolitiska riktlinjerna, tämligen allmänna. Nu ville man, med Åslings ord, ”göra en rejäl ansträngning för att bli ense också om budgetregleringen”.⁸⁷ Detta misslyckades sedan under våren, men innehållet i den gemensamma reservationen om finanspolitiken vidgades så att den fick betydligt mer av substans än tidigare och bl a innefattade att arbetslöshetsförsäkringen skulle reformeras i syfte att dämpa stegringen av lönekostnaderna.⁸⁸

Informellt tog moderaternas Arne Björhn för vana att ge utkast till moderaternas motioner i ekonomiska ämnen till Ulf Bergquist och Anne Wibble, för kännedom innan de fastställdes och väcktes. De tre turades om att våren 1985 skriva utkast till gemensamma reservationer i finansutskottet. Vidare fortsatte de att ventilera gemensamma framkomstvägar i olika sakfrågor över hela det ekonomiska och skattepolitiska fältet.⁸⁹ En viktig sådan fråga gällde inkomstskatten. Man tog fram ett gemensamt tekniskt underlag om skatteskalorna och tänkbara skattekonstruktioner. En del fakta-uppdrag gavs till riksdagens utredningstjänst.⁹⁰

Den yttersta grunden för de tres aktivitet var att den skedde på partiledarnas önskan eller i varje fall med deras goda minne, i centerns fall också med gillande från den tunge finanstålesmannen Nils G Åsling.⁹¹ Men den begränsades inte till ett uttryckligt mandat. De tre hade också en egen vilja och handlingsförmåga. Så är det tydligt att de gick betydligt längre i strävan att nå gemensamma skrivningar om budgetregleringen våren 1985 än vad de tre partier-

nas finanstalesmän var beredda till.⁹² I synnerhet för moderaterna hade det ett högt politiskt pris att göra upp om budgetregleringen, eftersom det krävde att partiet kraftigt modifierade sin linje i skattefrågan, partiets främsta profilfråga. Detta var man inte beredd till (dock hade genom ekonomernas arbete ett närmande skett i december/januari även här; centern och folkpartiet lade för första gången förslag som siktade till sänkt totalt skattetryck; liksom moderaterna sparade mittenpartierna nu inte bara till minskat budgetunderskott utan dessutom till sänkt skatt).

Innan sommaren gjorde de tre ekonomerna upp om att träffas ungefär en gång i veckan under augusti/september för att stämma av det ekonomiska läget inför ett regeringsskifte. Tre träffar genomfördes: 5, 13 och 26 augusti. En huvudfråga vid den första träffen var hur man skulle utforma minskat statligt stöd till kommunerna, den stora besparingsåtgärd som omedelbart skulle ha genomförts av en ny borgerlig regering.⁹³ De tre partierna hade valt olika tekniska lösningar. Centern och moderaterna ville skära ner på statsbidragen till olika ändamål, folkpartiet på statens kostnader för skatteutjämningen. Dessutom hade de borgerliga under vårens riksdagsarbete åter glidit isär även ifråga om den totala summa som borde sparas. Centern hade på nytt minskat sin sparnivå och använde en stor del av inbesparingen på minskade statsbidrag till att öka den kommunala skatteutjämningen. Folkpartiet hade gått motsatt väg och ville nu spara mer än t o m moderaterna. Ekonomernas slutsats blev att man med hänsyn till den korta tid som en ny regering hade på sig under hösten måste använda en enkel schablonmetod. Anne Wibble fick i uppdrag att skriva ett papper om dels kommunbesparingar, dels minskat statsbidrag till arbetslöshetsförsäkringen (det senare skedde aldrig; dock fanns ett utförligt material från vårens arbete i MAS regi i denna fråga).⁹⁴ I en promemoria daterad den 5 augusti 1985 skisserade Anne Wibble en indragning från kommunerna på "åtminstone 4,5 miljarder kronor" för år 1986. Detta motsvarade den frysning av kommunal likviditet som den socialdemokratiska regeringen redan genomfört. Höstens omedelbara besparingar från en borgerlig regering hade av allt att döma blivit dels den här nedskärningen av kommunstödet, dels en minskning av statens andel av kostnaden för arbetslöshetsförsäkringen till 80 procent (ca 500 miljoner kronor). Av Wubbles PM framgår också att de tre ekonomerna höll noga och löpande kontakt med riksrevisionsverkets senaste beräkningar över utveckling-

en av kommunernas inkomstunderlag och annat statistiskt underlag.⁹⁵

Vid den andra ekonomträffen i augusti resonerade man vidare om besparingen på kommunerna. Vidare diskuterades hur man borde utforma en minskning av de statliga bostadssubventionerna (som dock kunde föreslås först i budgeten i januari). De senaste siffrorna för handels- och bytesbalansen penetrerades också. Den tredje träffen ägnades mest frågor av betydelse i den pågående valrörelsen. Inför TV-debatterna höll de tre kontakt, utbytte bedömningar och delvis fakta och argument.

Under våren hade ekonomerna talat om att före valet skriva ett gemensamt faktaunderlag om det ekonomiska läget, som kunde vara till hjälp för en tillträdande regering. Detta blev dock inte av. Tre orsaker fanns till att något mindre gjordes än som var avsett: 1/ Regeringsskifte tedde sig i augusti så osannolikt att motivationen minskade att lägga ner ytterligare arbete på regeringsförberedelser. 2/ Valrörelsens behov upptog alltmer av tiden. 3/ Inriktningen var så entydig att den inte krävde särskilt mycket mer av bearbetning. De tre partierna var helt bestämda på att utesluta en ny devalvering och att utan reservutgångar deklarerera det omedelbart efter valet.⁹⁶ De var lika bestämda att inte höja moms eller andra skatter utan istället gå besparingsvägen (under hösten främst kommunstödet). Vad som återstod av omedelbara förberedelsekrav var då endast den exakta utformningen av de i tiden mest näraliggande besparingsåtgärderna, och här förelåg i stort sett det sakunderlag som behövdes.

Till det här kom den viktiga faktorn att centerns inre process under våren och sommaren, med kulmen på stämman i juni, hade försvagat ställningen för den samarbetshållning som intogs av Thorbjörn Fälldin och Nils G Åsling, de två vars stöd var grunden för Ulf Bergquists arbete i ekonomgruppen.

6. Moderaterna enskilt: sak, organisation, personer

Moderaternas enskilda förberedelser var de mest omfattande som något parti i Sverige någonsin genomfört inför ett eventuellt regeringsövertagande.⁹⁷ De gällde sakfrågor för en ny regering, men även organisation och i viss mån personfrågor.

■ En del av förberedelserna bestod i ett mer aktivt sätt att *använda riksdagsgruppen* för främst breda kartläggningar. Den moderata riksdagsgruppens kommittéer för olika sakfält hade under hela mandatperioden i uppdrag att förteckna och regelbundet rapportera, efter hand på ett alltmer systematiserat sätt, till i första hand kanslichefen Peter Egardt i vilka frågor de borgerliga partierna visat sig vara överens i utskotten, var skillnader fanns och vari de bestod. Materialet sammanställdes i en större *PM om reservationsläget* efter varje riksmöte. Ca var sjätte vecka sammanträffade kommittéordförande + försteman i varje utskott + respektive handläggare på riksdagskansliet – utskott för utskott enligt ett särskilt schema – med partiordföranden Ulf Adelsohn, partisekreteraren Georg Danell, vice ordföranden Lars Tobisson och kanslichefen Peter Egardt och redovisade vad som hänt, bl a vad gäller borgerligt samarbete, ”vilka problem som har funnits eller undanröjts”. Dessa regelbundna hearings inför partiledningen fick internt beteckningen ”*kommittékommittén*” och spelade en roll som t ex riksdagsgruppens förtroenderåd helt saknade för de direkta regeringsförberedelserna, främst då i den viktiga del som bestod i att jämna vägen för borgerligt samarbete och att inför regeringsförhandlingar och regeringsarbete hålla en hög medvetenhet i partiledningen om de tre partiernas sakpositioner och inbördes relationer i sakfrågor. Ulf Adelsohn hade gett generellt direktiv till alla ledamöter i den moderata riksdagsgruppen att målmedvetet bygga upp goda personrelationer med centerns och folkpartiets ledamöter i utskotten och eftersträva samskrivningar.

Riksdagsgruppens kommittéer samt de moderata ledamöterna i alla statliga utredningar hade också i uppdrag att kartlägga alla *sittande offentliga utredningar*. Vilka utredningar är på väg att bli färdiga? Vilka hamnar på olika departements bord för beredning och när? Hur är de borgerliga partiernas saklinjer i viktigare utredningar? Vilka förändringar bör ske i utredningarna efter ett regeringsskifte (läggas ner eller fortsätta, nya direktiv eller oförändrade, ändrad sammansättning eller samma)? Nya personnamn för utredningar ingick inte i uppdraget. Efter arbete med det här i riksdagsgruppens kommittéer skedde en större gemensam genomgång. Den 9 oktober 1984 skrev kanslichefen Peter Egardt till riksdagsgruppens presidium (Ulf Adelsohn, Ingegerd Troedsson och Per Petersson) och redovisade en

sammanställning av rapporterna från och om de statliga utredningarna. Denna sammanställning uppdaterades i juni 1985 och fördes in i den särskilda förberedelseparmen (mer om denna senare). Färdiga utkast till utredningsdirektiv gjordes dock inte.

Partiets talesmän på olika sakområden fick vidare i direktiv att hålla kontakt med myndigheter och andra sakkunniga för att skaffa sig och partiet bästa möjliga praktiska kännedom om sakläget, planeringsläget och konkreta beslutsmöjligheter i olika frågor. Partimotionerna i riksdagen var också betydligt mer operationellt inriktade än tidigare. Ett exempel på detta är att moderaterna inte nöjde sig med att i sina besparingsförslag ange totala sparsummor på olika områden (vilket var centerns huvudmetod) utan preciserade vilka statsbidrag till kommunerna som skulle minskas med hur mycket.

En generalorder gick ut från partiledningen⁹⁸ till alla partiets företrädare i utredningar och utskott att söka ta fram förslag till dels *besparingar*, dels *förenklingar*. Ifråga om avbyråkratisering fanns dels en programinriktad grupp, utsedd av partistyrelsen, under ledning av riksdagsman Knut Billing (tillika ledamot i bostadsutskottet och planverkets styrelse), dels en mer praktiskt inriktad verksamhet med Billing som medansvarig och med juristen Stig Alexandersson på riksdagskansliet som skrivande. Denne ”dammsög” kommittéerna i riksdagsgruppen på sådant i partiets politik som hade eller kunde ges en inriktning på avbyråkratisering. En strävan var att på så vis också kunna ge perspektiv och lägga upp planer över sektorsgränserna. Stig Alexandersson intervjuade vidare kunniga personer på olika delområden och särskilt sådana som haft praktisk regeringserfarenhet, som stöd för förslag av organisatorisk innebörd.

■ En annan, och betydligt känsligare, del av sakförberedelserna var att gå igenom partiets förslag på viktigare sakområden för att dels göra dem mer *operationella* (bl a se konkret vilka beredningsformer som skulle kunna användas av en ny regering), dels *analysera positioner och kompromissmöjligheter* i förhållande till de andra partierna. Det känsliga i detta ett valår ligger framförallt i att skriva ner tankar om kompromisser samtidigt som man utåt driver en hård principlinje. Ett exempel är frågan om begränsningen av ränteavdragen i beskattningen, där moderaterna internt funderade över möjligheter till kompromiss med

mittenpartierna. Att i formella organ börja diskutera vad som ska hända efter ett regeringsskifte bedöms som omöjligt, särskilt med hänsyn till riskerna att massmedierna snappar upp något så fort en diskussion sprids till mer än en ytterst liten krets. Den här typen av förberedelsearbete hålls därför i just ytterst små och informella kretsar, med partiledaren "införstådd" men utan några formella uppdrag. Ett utåt sett centralt organ som parti-styrelsen var hos moderaterna, liksom det är hos andra partier, oinformerat om och helt betydelselöst för det verkligt viktiga politiska tänkandet och arbetet.

Den konkreta uppläggningsen diskuterades framförallt i en särskild s k *rivstartgrupp* med kanslichefen Peter Egardt, Göran Lennmarker (chef för politiska avdelningen på riksorganisationen), Mats Svegfors och Carl Bildt. Gruppen kom till på hösten 1984. En uppgift för den var att "göra listor" över politiska frågor för tiden efter ett regeringsskifte, dels "en offensiv lista" över frågor som en ny regering enligt moderaterna hade särskild anledning att driva, dels en "defensiv lista" där man försökte förutse vad som skulle komma att inträffa vare sig man ville det eller ej. Det handlade, som Bildt uttrycker det, "i den delen inte om andeskådande utan om att se efter och söka bedöma vilka viktigare frågor som kommer att hamna på regeringens bord till hösten och vintern, t ex genom att tunga utredningar blir färdiga". Arbetet gällde alltså dels att prioritera, "vad göra först", dels att höja medvetenheten om och beredskapen för den beslutsmiljö som en ny regering troligen skulle hamna i.

"Rivstartgruppen" diskuterade också vilket underlag som borde tas fram i olika frågor. Kanslichefen Peter Egardt hade sedan ansvar för att lägga ut uppdrag på olika personer och se till att materialet kom fram. Här kunde återigen några ledamöter i riksdagsgruppen utnyttjas, som Staffan Burenstam Linder och Per Westerberg vad gäller utförsäljning av statliga företag.⁹⁹ Uppdragen gavs nu till enskilda individer, helt vid sidan om kommittéer och formella organ, och normalt med krav på strikt hantering (dvs tystnad även i förhållande till de egna sakkommittéerna i riksdagsgruppen). Tre viktiga exempel gäller frågorna om skatten, skolan och arbetsmarknadspolitiken, alla stora frågor där moderaterna ville ha betydande förändringar från en ny regering.

I skattefrågan kontaktades Bo Lundgren, moderaternas and-

reman i skatteutskottet, kring årsskiftet 1984/1985 av Peter Egardt, som bad honom göra två saker: a/ Sammanställa en PM om moderaternas politik, folkpartiets och centerns politik, kostnader för olika förslag samt slutligen synpunkter på vilket beredningsarbete som skulle behöva göras av en ny regering för att förverkliga förslagen. b/ Göra en prioriteringslista för vad som skulle kunna åstadkommas under särskilt den första tiden i regering. Den 27 mars var Bo Lundgren klar med en 30-sidig PM "angående skattepolitiska frågor inför den kommande mandatperioden".¹⁰⁰ Under tio huvudrubriker analyserar Lundgren, kort och distinkt, alla viktigare skattefrågor: beskattningen av inkomst, kapital, företag, aktier, fastigheter, skog samt punktskatterna och ändringar i uppbördslagen. Ett antal delfrågor går igenom på varje huvudområde med angivande av moderaternas och mittenpartiernas positioner samt konkret förslag till åtgärd. Bl a skisseras hur en uppmjukning av avdragsbegränsningen skulle kunna utformas i en förhandlingskompromiss. Som bilaga 1, daterad den 28 mars 1985, redovisar Lundgren i detalj de statsfinansiella konsekvenserna följande budgetår och per helår, av vart och ett av de skatteförslag han diskuterat i sin huvud-PM. Som bilaga 2 (daterad den 29 mars 1985) anger han på fem sidor "Skatteförslag att lägga hösten 1985". Tio konkreta förslag läggs fram inom inkomstbeskattningen, däribland återinfört inflationsskydd och mildrad avdragsbegränsning, fyra konkreta förslag inom kapitalbeskattningen och 16 åtgärder ifråga om aktieskatter, fastighetsskatter, punktskatter, skogsbeskattning och uppbördsregler.

I *skolfrågan* skrev Per Unckel, ledamot i utbildningsutskottet och i SÖ:s styrelse, delvis på eget initiativ två promemorior med sikte på en ny regering. Den första är daterad den 7 december 1984 och har moderat utgångspunkt. I den "version 1" som jag haft tillgång till går Per Unckel på 22 sidor systematiskt igenom lika många delfrågor inom utbildningspolitiken.¹⁰¹ Först anges moderaternas ståndpunkt, därefter utredningsläget, sedan mittenpartiernas ståndpunkter, därefter förslag till åtgärd och slutligen avsedd effekt. Som exempel på promemorians uppläggning återges ett avsnitt i bilaga (Dokument 4). Promemorian innehöll tre bilagor: om förslag till en utvidgad lärlingsutbildning, partistämmans beslut 1984 rörande tillträde till högre studier samt en genomgång av pågående utbildningsutredningar.

Per Unckels andra PM berörde mera det politiska läget i skolfrågorna för de borgerliga gemensamt och skrevs på våren i syfte att kunna delges även de båda andra partierna.

Ifråga om *arbetsmarknadspolitiken* skrev Bengt Wittbom, ledamot i arbetsmarknadsutskottet och i AMS-kommittén, en promemoria på 19 sidor daterad den 1 april 1985. Vidare en PM på 3 sidor daterad den 7 maj 1985 om "Skiljande viktiga arbetsmarknadspolitiska frågor" (sådana där borgerlig enighet inte uppnåtts i arbetsmarknadsutskottet eller i MAS-gruppen under våren).¹⁰² Även Wittboms PM är skriven i stenstil, dock något mer resonerande på varje enskild delpunkt än Unckels. Den första punkten gäller initiativ för att skapa en ny och mera rättvisande arbetsmarknadsstatistik. Därefter går han igenom ytterligare 19 konkreta förslag (inklusive den för de borgerligas avtalsstrategi väsentliga frågan om reformering av arbetslöshetsförsäkringen) med avseende på sakläge, egna och mittenpartiernas uppfattningar, beredningsläge och förslag till konkret åtgärd av en ny regering inkl tidsangivelser.

En av förutsättningarna för att på detta och andra sätt kunna använda ledamöter i riksdagsgruppen effektivare var att partiledaren Ulf Adelsohn redan på hösten 1982 hade drivit igenom en delvis smärtsam förändring av vilka som fick tunga utskottsuppdrag. Den gamla "tågordningen" bröts och den förutslutningslösa frågan ställdes: "vem klarar det här bäst". Ett antal unga, skickliga och mer exekutivt inriktade politiker lyftes nu fram till ledande positioner. Göte Jonsson blev främste talesman i socialutskottet, Per Unckel ifråga om utbildning, Carl Bildt i utrikesutskottet. Bengt Wittbom i arbetsmarknadsutskottet och Björn Körlof i justitie var exempel på andra som "placerades upp" i utskotten för att jämte förstemanen utföra ett tungt arbete. Det var främst denna grupp av yngre riksdagsmän, ofta med egen administrativ erfarenhet, som partiledningen kunde ta till hjälp i förberedelsearbetet.

Även utomstående användes. En entydig erfarenhet, med några få undantag, hos moderaterna liksom hos andra partier är dock att även högst sakkunniga personer och organisationer utanför politiken är svåra att dra nytta av i den här typen av konkret politiskt beredningsarbete. Politiken har sina speciella villkor, sin miljö, sin kultur, sitt krav på personkännedom, sitt offentliga beslutsmaskineri, som tycks svårt att förstå för dem

som står utanför dess centrum. "Näringsliv och politik är för varandra så slutna världar att det finns få personer inom näringslivet och på dess kanslier som förstår den politiska verkligheten och vad som krävs för att hantera den", konstaterar moderaternas dåvarande partisekreterare Georg Danell i samtal för denna avhandling, utifrån handfast erfarenhet.¹⁰³ "De centrala organisationskanslierna är duktiga på att ordna konferenser men inte på att ta fram konkret underlag som det går att göra något av i regeringsställning."¹⁰⁴

- *Organisationsfrågor* för en ny regering prövades av Georg Danell och Carl Bildt, i någon mån även Peter Egardt, samt av partiordföranden Ulf Adelsohn. Bildt skrev flera promemorior i detta ämne, främst "Tankar inför tankar om en regeringsbildning 1985" på 11 sidor, daterad 2 januari 1985 (delgavs enligt notering även Staffan Burenstam Linder) och "Samordningsmekanismer i en trepartikoalition" på fyra sidor, daterad 13 juni 1985.¹⁰⁵ Promemoriorna kommenterades i papper av Georg Danell och Peter Egardt. Två huvudfrågor som Bildt analyserade var departementsorganisationen och samordningen i en koalitionsregering.

Ifråga om departementsorganisationen gick Bildt i detalj igenom vilka förändringar som borde övervägas och vilka som inte borde genomföras. Så förordade Bildt mycket bestämt att avskaffandet av handelsdepartementet 1982 borde bestå. Han föreslog att finansdepartementet skulle delas i ett "utgifts-" och ett "inkomstdepartement". Inkomstdepartementet skulle i huvudsak bestå av gamla ekonomidepartementet, tillfört även skattefrågorna (Adelsohn hade samma syn; Danell föredrog dock ett samlat finansdepartement). Bildt, och även de övriga (inklusive Adelsohn), ville avskaffa civildepartementet och föra lönefrågor samt kommunfrågor till ett budgetdepartement. Kommunikationsdepartementet ville Bildt göra till ett viktigt centrum även för hantering av mediefrågorna i regeringen (som var starkt prioriterade av moderaterna inför en regeringsbildning). Industridepartementet borde breddas till ett "näringsdepartement" föreslog Bildt (med bl a tillskott av en del gamla inrikeshandelsfrågor från finanssen). Bildt ställde sig även positiv till att inrätta ett miljö- och naturskyddsdepartement. Vidare ville han återupprätta systemet med fristående juristkonsulter i

regeringen. Ulf Adelsohn hade också bestämt sig för att ha en särskild "antibyråkratiminister" i en ny regering.¹⁰⁶

I samordningsfrågan, särskilt svår för en koalitionsregering, ville Bildt undvika separata samordningskanslier samt även knyta budgetdepartement och statsrådsberedning nära varandra. "Erfarenheter under olika typer av regeringar visar klart och entydigt på den centrala roll som budgetavdelningen har för den samlade samordningsverksamheten." Bildts huvudförslag var att i Sverige införa ett system med *regeringskommittéer* av det slag som finns i många andra länder, t ex Danmark och England.¹⁰⁷ En funktionsuppdelning borde göras i tre grupper, föreslog Bildt. En första grupp av ärenden rör utrikes- och säkerhetsfrågor. "I denna ingår UD inkl bistånd, försvarsdepartementet, utrikeshandelsfrågorna samt i vissa delar justitie-, ekonomi-, industri- och arbetsmarknadsdepartementen." En andra grupp rör den ekonomiska politiken. "I denna ingår ekonomi/skatt, budget/löner, industri/handel, jordbruk samt arbetsmarknad." En tredje grupp utgörs av "resten", främst "välfärdsdepartement". "I denna ingår justitie, social, kommunikation/media, skola, kultur och bostad."

Bildts tanke var alltså att statsråden för de här tre ärendegrupperna skulle bilda särskilda kommittéer inom regeringen och att det allra mesta av sakproblem i praktiken borde avgöras genom dessa kommittéer, i Bildts version med statsministern som ordförande i var och en av grupperna (här hade Danell en annan mening). Under regeringsbildningen måste man då se till att vart och ett av partierna var företrätt i något departement inom varje grupp. En bitanke hos Bildt var också att avlasta regeringens allmänna beredningar, så att dessa mer kunde ägnas diskussioner i övergripande och strategiska frågor. Främst lunchberedningarna skulle då användas för att hålla hela statsrådsstyrelsen informerad om vad som hade avhandlats i regeringskommittéerna. Som en del av systemet med regeringskommittéer ville Bildt organisera statsrådsberedningen så att den dels bestod av en "politisk avdelning" med samordningsfunktionen mellan partierna, dels en personlig stab hos statsministern, dels tre funktionella avdelningar, kopplade till de tre tänkta statsrådsstyrelserna. Varje sådan avdelning skulle ledas av en statssekreterare.

Ulf Adelsohn var, liksom Bildt föreslog, klart inriktad på att

ge statsråden ett större ansvar även för samordningen i en kommande koalitionsregering, på bekostnad – arbetsmässigt – av såväl partiledarna som politiska tjänstemän. Men hans egna planer, efter genomläsning av de andras promemorior, var att undvika en så fast organisation för detta som Bildt hade föreslagit. Statsministern, med Adelsohn i den tänkta rollen, borde ha en betydande flexibilitet ifråga om vilka grupper han tillsatte för att hantera olika frågor, beroende på frågornas karaktär, situationen och personerna. Adelsohn ville undvika fasta sammanträden och hierarkier och istället betona de informella strukturernas betydelse.¹⁰⁸ I den besvärliga frågan om partiledarnas placering hade Adelsohn liksom Bildt uppfattningen att det var svårfrånkomligt "att driftiga partiledare även får något handfast eget ansvar i en regering. En risk är annars att de drar till sig för mycket ärenden från kretsen av övriga statsråd."¹⁰⁹

- Ulf Adelsohn hade för egen del under sommaren gjort en "lathund" för hur han skulle starta som statsminister i en borgerlig regering.¹¹⁰ Syftet var att undvika att andra under den kaotiska första tiden skulle komma att styra hans dagordning och att snabbt ta viktiga kontakter och föra ut en ny regerings riktlinjer. I lathunden ingick att sammankalla all ledande personal i kanslihuset för att förklara den nya regeringens huvudinriktning (bl a vad gäller "kamp mot byråkrati, till den enskildes försvar"), ordna en träff med alla landshövdingar i motsvarande syfte, likaså med verkscheferna, samla statsråden med makar till en helg för politisk och kamratlig samvaro och börja bygga en atmosfär av lagemenskap, ha en samlad genomgång i regeringskretsen av första årets propositioner, omedelbart skapa klarhet om samordningssystemet i regeringen m m.

Ifråga om en ny regerings funktionssätt finns det anledning nämna de nära kontakter som hölls med de konservativa broderpartierna i Norge och Danmark. Deras partiledare ledde ju båda borgerliga koalitionsregeringar. Adelsohn hade genom utförliga samtal fått del av såväl Poul Schlüters som Kåre Willochs erfarenheter och råd. Kontakterna var omfattande och regelbundna även på andra nivåer, mellan kanslicheferna, mellan partisekreterarna, mellan partiledarnas talskrivare (Odd Eiken hos Ulf Adelsohn hade följande påbrå).¹¹¹

■ *Personfrågor* är de allra känsligaste att förbereda. Adelsohn, Tobisson och Staffan Burenstam Linder hade talat om namn för posten som riksbankschef och var i stort sett klara på vad de ville i den frågan.¹¹² I varje fall Adelsohn och Tobisson hade också talat något om statsråd (Tobisson själv var tveksam till att gå in i en regering). Danell, Bildt och Egardt listade personer som man kunde överväga att rekrytera till olika poster (statssekreterare, statsrådsberedning, informationssekreterare, sakkunniga). Däremot hade de bestämt att inte före valet närma sig en enda person med förfrågan, eftersom "erfarenheten visar att minsta antydningar sprider sig snabbt i mycket vida kretsar".¹¹³

Ulf Adelsohn själv funderade på personfrågor för en ny regering även under perioden av valrörelse.¹¹⁴ Sina tankar höll han i huvudsak för sig själv "i huvudet och i form av noteringar". Hans inriktning var i ett avseende helt klar: att statsråd bör hämtas ur kretsen av aktiva politiker. "Politisk verksamhet på hög nivå är så speciell och kräver så stor känsla för nätverket av personer, kontakterna med massmedia och riksdagsgrupper m m att den som helt saknar erfarenhet av den politiska miljön sällan lyckas väl."¹¹⁵

Utnämningsschanser för en ny regering under dess första år var bara i mindre grad kartlagda.

■ Ett delmål för det arbete som utfördes var att det för varje statsråd vid ett regeringsskifte skulle finnas en *portfölj* som gjorde att den nya ledningen "inte behövde ägna en vecka vid starten åt att låta informera sig av departementets tjänstemän. Läget på departementet ska vara känt. Och statsrådet och partiet ska så långt möjligt ha klart för sig vad man vill utträta under de nio månader vid starten som man har på sig om man verkligen vill hinna/kunna genomföra viktiga förändringar under mandatperioden". Också olika bakgrundspromemorior, sammanställningar av reservationer i riksdagen m m skulle ingå i portföljen.¹¹⁶ Ambitionen var att vara klar med förberedelserna före semestern och "gnugga dem i detalj" under juni. "När semester och sedan valrörelse bryter in är det för sent."¹¹⁷

■ En läsbar summering av det mesta av det som utförts av förberedelsearbete sammanställdes av Peter Egardt i vad som benämndes *pärmen*. Pärmen bestod i praktiken av fyra pärmar: en för

partiledaren Ulf Adelsohn, en för partisekreteraren Georg Danell, en för kanslichefen Peter Egardt och en för riksdagsman Carl Bildt. Utöver pärmen hade Egardt en mängd bakgrundsmaterial av olika slag, reservationsförteckningar, promemorior på bostadsområdet (där mycket hade förberetts) m m, förvarat i sitt kassaskåp i arbetsrummet.

Egardts inledande "läsanvisning" till pärmen är daterad den 2 augusti 1985, då också Ulf Adelsohn fick sin pärm. Något av det som hade planerats var då inte gjort (som konkret förslag till beslutsordning för en ny regering, schema för regeringsförhandlingarna), beroende bl a på att utsikterna till ett regeringsskifte i det läget tedde sig små för flera av de inblandade (dock inte Adelsohn själv).

Fokuseringen i pärmen var på vad som bör uträttas i sak av en ny regering på centrala områden samt på organisationsförändringar. Vidare gjordes en ungefärlig tidsplanering för olika initiativ, med hjälp av de del-PM som förelåg. Pärmen hade följande uppläggning:

1. En listning med tidsplan departement för departement av vad som bör göras vid olika tidpunkter för att förverkliga viktiga sakförslag och genomföra viktiga organisationsförändringar.
2. PM i organisations- och samordningsfrågor för en ny regering, skrivna av Bildt, Danell och Egardt.
3. Lista på personer tänkbara för uppdrag som statssekreterare, sakkunniga m m, gjord av samma trio.
4. PM departement för departement som konkretiserar innehållet under 1. I princip fanns bakom varje enskild punkt i listningen en bakgrunds-PM. Under "Statsrådsberedningen" fanns t ex material om den samlade regeringsorganisationen och övergripande frågor, typ omfattande konkreta promemorior om initiativ "mot byråkrati". Vidare en PM om MBL-situationen i regeringskansliet (skriven av Egardt), dels som orientering, dels med förslag till förändringar så att regeringsförslag skulle undantas från MBL-förhandlande. Vidare PM om statens arbetsgivarroll av dels Anders Arfwedsson, dels Lars Tobisson. Vidare riktlinjer för reform av utredningsväsendet: mer av icke-parlamentariker i utredningar och användande av parallella utredningar för att öka politikernas handlingsunderlag och egna be-

slutsutrymme. Reform av forskningsberedningen (placera ett par kända och erkända forskare på SB på deltid, använda mer av direktkanaler, ej bara sammanträden). Under Justitiedepartementet fanns bl a en PM om rättssäkerhetsfrågor, skriven av en utomstående person, verksam och kunnig inom rättsväsendet. Under socialdepartementet samt finansdepartementet gavs bl a ett omfattande material rörande familjepolitik och familjebeskattnings. Under utbildningsdepartementet fanns det mest grundliga materialet. Varje departementsenhet ägnades en genomgång av vad som borde göras. Namn på tänkbara utredare för olika reformuppdrag angavs delvis. Materialet hade arbetats fram av Per Unckel, Peter Egardt och utanförstående (däribland folk på departementet). Moderaterna var mycket angelägna om att få leda detta departement.

5. Förteckning över liggande propositioner i riksdagen med förslag om hur de borde hanteras.
6. PM från kammarkansliet om tidsordningen för val av talman m m efter valet.
7. Genomgång av statliga utredningar.

I särskilda kolumner angav Egardt fråga för fråga, totalt fanns ca 170 sakfrågor upptagna, om den behövde aktualiseras vid regeringsbildningen, om den behövde utredas och i så fall hur, när proposition borde läggas samt när beslut skulle kunna träda i kraft.¹¹⁸ De mest omedelbara frågorna hade noterats dels för en "rivstartsproposition", dels för budgetpropositionen. När förslag inte angetts för omedelbart genomförande berodde det normalt på någon av tre faktorer: a/ kräver ytterligare utredning tekniskt, b/ kräver genomförande per kalenderår och för sent att klara redan till 1986 efter ett regeringskifte (typ införande av barnavdrag i beskattningen), c/ har kostnadseffekter som måste prövas grundligare.¹¹⁹

Den inledande läsanvisningen till pärmen samt översiktsbladet för statsrådsberedningen och ett par av departementen redovisas i bilaga för att ge en bild av uppläggnings (Dokument 5). De förslag/frågor som Egardt angett för "rivstartspropositionen" förtecknas i bilaga (Dokument 6). Det var inte klart före valet huruvida en samlad proposition skulle avges med allt det tänkta innehåll som

angavs under beteckningen "rivstartspropositionen". Ganska säkert hade materialet fått delas upp på flera regeringsförslag. Formen är dock i det fallet mindre väsentlig än innebörden.

När Ulf Adelson fick sin pärm i början av augusti satte han valrörelsen främst. Han framhåller också vid samtal för denna studie efter valet att "samma material som man läser lite förstrött inför en hypotetisk situation läser och bearbetar man engagerat när det verkligen är allvar".¹²⁰ Även av detta skäl var det inte meningsfullt för honom att grundligt gå igenom hela materialet före valet. "Men det var ändå en trygghet att veta att det fanns där om det hade blivit allvar."

7. Centerpartiet och folkpartiet enskilt

Inom *centerpartiet* gjordes inga särskilda egna förberedelser med inriktning på ett kommande regerande.¹²¹

Inte heller *folkpartiet* gjorde förberedelser med moderaternas bredd och partiet hade extremt små kansliresurser efter det stora förlustvalet 1982.¹²² Dock fick Christer Nilsson, den ende politiske handläggaren på riksorganisationen vid sidan om partisekreteraren, den 17 februari 1985 i uppdrag av partiledaren Bengt Westerberg och partisekreteraren Peter Örn att tänka över frågor för ett regeringskifte.¹²³ Partiledningen informerades. Christer Nilsson (politiskt sakkunnig i regeringskansliet under dels folkpartiregeringen, dels mittenregeringen) hade också ansvar för programgrupper, valhandbok m m och hade egentligen ingen tid att syssla med regeringsförberedelser. Redan den 6 mars 1985 var han dock färdig med en 18-sidig "PM – kanslihusfrågor", med ungefär samma detaljeringsgrad som Carl Bildts motsvarande PM. Promemorian delgavs Westerberg och Örn. Den behandlade tre frågor: departementsorganisationen (ända ner på enhetsnivå), folkpartiets prioriteringar av statsrådsposter och samordningen i en ny trepartiregering.

Christer Nilsson diskuterade nästan exakt samma frågor som Bildt, utan att någon kontakt förelåg mellan de båda: inrättande av ett miljödepartement, frågan om handelsdepartementets återuppriktande, civildepartementets berättigande, behovet att göra om industridepartementet och frågan om delat finansdepartement. Nilsson förordade liksom Bildt att ett miljödepartement upprättas

och anger i detalj vilka enheter i existerande departement som borde föras dit. Nilsson landade också på att förändringen av handelsdepartementet i huvudsak borde bestå (främst för att ge handelsministern rejält med tid för att resa genom att slippa ett bredare departementsansvar) samt att industridepartementets otymplighet borde minska genom att en borgerlig regering drog ner på själva verksamheten (säljer ut statliga företag och sänker planeringsambitionerna). Till skillnad från Bildt föreslog Nilsson att finansdepartementet skulle förbli samlat (men med två statsråd) och att civildepartementet bestod. Den förändring Christer Nilsson prioriterade var att inrätta ett miljödepartement, fristående från jordbruk.¹²⁴

Ifråga om folkpartiets prioriteringar av "egna" departement i en regeringsförhandling ska här bara nämnas att Christer Nilsson inträngande diskuterade skälen för och emot olika placeringar av partiledaren (under förutsättningen att denne inte blev statsminister). Hans slutsats blev att Bengt Westerberg *inte* borde ta uppgiften som finansminister (vilket i det här skedet togs närmast för givet i den offentliga debatten), med hänsyn till att uppgiften arbetsmässigt inte kan förenas med att vara partiledare. En partiledare utan departement har, menade Nilsson (och han räknade då med Westerberg som "vice statsminister"), helt andra möjligheter att ändå hävda sig inför offentligheten än ett enskilt statsråd utan departement i en enpartiregering.

Vad gäller samordning förordade Christer Nilsson att de tre partiledarna, i linje med hans tidigare förslag att de avstår från egna departement, skulle bilda ett inre kabinett och hävdade att detta är den modell som – trots vissa nackdelar – medför minst antal beslutsnivåer och oklarheter i organisationen. Nilsson uttryckte oro för moderaternas kända tankar om en helt gemensam samordningsorganisation i statsrådsberedningen. "För det första kommer det att innebära en förstärkning av statsministerns makt. För det andra så riskerar vi att samordnarna blir SB:s och därmed statsministerns språkrör in i partigrupperna istället för att vara partigruppernas talesmän gentemot SB och fackdepartementen. Detta skulle visserligen vara en effektivitetsvinst men en förlust när det gäller maktfördelningen."¹²⁵ Resonemanget präglas av antagandet att moderatledaren, inte fp-ledaren, skulle bli statsminister i en borgerlig regering.

Christer Nilssons rekommendationer var inte förankrade i folk-

partiledningen. De visar dock att det nu, till skillnad från 1976, fanns en grundlig egen kunskap om vari problemen låg i regeringsorganisationen för en koalitionsregering och att centrala frågor som departementsorganisation, placering av partiledarna och samordningssystemet hade noga analyserats i god tid före valet (med hjälp av samtal med även andra som hade praktisk erfarenhet från de borgerliga regeringsåren).

I brev till Bengt Westerberg den 6 mars 1985 skriver Christer Nilsson: "Det som jag nu uppfattar återstår, av det vi kom överens om att jag skulle titta på, är följande: genomgång av politiska knäckfrågor, miniprogram för varje departement – lista på frågor som ett ev fp-statsråd bör börja med, förslag till rivstartfrågor, partiets organisation och samordning partikansli-riksdagsgrupp-kanslihus, inventering av personer som kan tänkas bli statssekreterare, sakkunniga och informationssekreterare. Jag lovar att hugga tag i de bitarna också, så snart jag får tid."¹²⁶ Uppräkningen av punkter i uppdraget från Bengt Westerberg visar att det man kände behov av att förbereda var ungefär samma saker som moderaterna höll på med för sin del. Vad moderaterna ytterligare gjorde (utöver att deras material i olika sakfrågor var betydligt mer omfattande och inträngande och att fler personer var indragna i arbetet) var främst kartläggningar av utredningsväsendet m m. Den delen av moderaternas arbete kände dock folkpartiet och centern till och Adelson hade lovat att de båda andra i ett läge av regeringsskifte skulle få dra nytta av det.¹²⁷

I sitt fortsatta arbete listade också Christer Nilsson tänkbara *personer* för arbete i regeringskansliet. Dels förtecknades samtliga liberaler som arbetat i kanslihuset under de sex borgerliga regeringsåren (med hjälp av gamla telefonlistor). Dels kompletterades listan med ytterligare tänkbara namn.¹²⁸ Vidare satte Christer Nilsson, delvis i anslutning till sitt arbete med folkpartiets valhandbok, ner punkter för ett miniprogram att kunna starta med i regeringsställning. Den rapport som folkpartiet presenterade under valrörelsen med rubriken "Rivstarten" byggde delvis på detta arbete. Rapporten innehöll 42 konkreta sakförslag, med beslutstidpunkt och delvis beslutsform angivna. Underrubriken var "Folkpartiets program för de första tre månaderna". Avslutningen på den inledande texten lød: "Folkpartiet har lagt fram ett valmanifest för de kommande tre åren. Mycket kan göras redan under de tre första månaderna. Väljarna skall märka att Sverige valt en ny väg. Det

behövs en *rivstart*.¹²⁹

Punkterna var operationellt utformade, dvs möjliga att genomföra snabbt för en ny regering. Problemet för en del av dem låg på det politiska planet, att det var förslag som centern och/eller moderaterna motsatte sig eller var tveksamma till. En genomgång visar att detta troligen skulle ha gällt för 15 av de förslag som upptogs och som givetvis avsåg att profilera folkpartiet; dessa låg främst på jordbruks- och miljöpolitikens områden. Ifråga om 27 av förslagen torde däremot borgerlig enighet ha förelegat. Bland dessa fanns bl a: avskaffande av löntagarfonderna, lindrad beskattning av enskilt sparande, lag mot kollektivanslutning, skärpt kriminalisering av narkotikabruk, sparpaket med indragningar från kommunerna, återinförande av inflationsskydd i skatteskalen, avskaffande av den nya fastighetsskatten (som ännu inte hunnit tillämpas), slopande av förmögenhetsskatten på arbetande kapital i småföretag, ingen socialförsäkringsavgift på vinstandelar till anställda, avskaffande av prisregleringslagen, liberalisering av valutaregleringen, upphävande av det nya kravet på statligt godkännande av styrelseordförande i affärsbankerna, utredning om att dela upp televerket i en myndighetsdel och en konkurrensutsatt del, överläggningar med ledningarna för statliga företag om utförsäljningar/börsintroduktioner, tillbakadragande av lagrådsremissen om utvidgade krav på näringsstillstånd, upphävande av hembudsskyldigheten till HSB och Riksbyggen vid försäljning av bostadsrätter, upphävande av "Lex Pysstringen". Det är troligt, när man ser på partiernas positioner och förberedelsearbete, att en ny borgerlig regering 1985 ganska snabbt hade genomdrivit dessa beslut.

Ifråga om folkpartiet kan också noteras att de riksdagsmotioner och budgetalternativ som utformades under Bengt Westerbergs ledning var hårt inriktade på att hålla även i regeringsställning. Företrädare för centern och moderaterna upplevde att folkpartiet i det här fallet präglades av "kamrerstänkande" och "statssekretärsbesparingar" som de ansåg gick till överdrift i opposition.¹³⁰ Även inom folkpartiets riksdagsgrupp och ledning fanns irritation över att partiordföranden inte tillät mer av "spenderbyxor" och "valhänsyn". Ett viktigt exempel är marginalsattesänkningar, där folkpartiet även valåret 1985 av budgethänsyn kom att föreslå mindre totalram för sänkningar än både moderaterna och centern, trots att centern torde ha varit mindre engagerat för just denna del av skattereformerandet.

Christer Nilsson hade lovat sin partiordförande (som koncentrerade sig på valrörelsen) att redan dagen efter valet kunna vara klar med en promemoria om dels personfrågor, dels sakfrågor som folkpartiet särskilt borde driva i regeringsförhandlingar och i en ny regering. Hans entydiga bedömning efter valet är också att han hade klarat detta på en dag om valet hade gett majoritetsskifte.¹³¹

8. Slutsatser om 1985

På vad sätt påverkar granskningen av de borgerliga regeringsförändelserna 1985 den tidigare bilden av erfarenheterna från 1976? En omedelbar bedömning skulle vara att de borgerliga lärt åtskilligt från bristerna 1976 och av sina regeringsår. Nästan alla som var aktivt indragna i förberedelsearbete, med de tre partiledarna i spetsen, hade djupa egna erfarenheter av koalitionsregerande och regeringskansli. Moderaterna hade förberett sig i nästan alla de avseenden som diskuterades i kapitel III. Även det gemensamma arbetet var betydande och viktigt. Det omfattade de två mest centrala komponenterna: att de tre partiledarna var väl samdiskuterade och att partiernas ekonomer hade skaffat sig en god gemensam analys av de ekonomiska förutsättningarna för en ny regering. I dessa båda strategiska avseenden var skillnaden i förhållande till 1976 dramatisk. En borgerlig regering som tillträtt efter 1985 års val hade av allt att döma tagit ett förhållandevis starkt grepp om sin egen dagordning och ganska snabbt genomfört ett antal beslut i frågor där det förelåg ideologiska skillnader gentemot socialdemokraterna, däribland att ersätta löntagarfonderna med den största aktiespridningen i svensk historia. Och den hade haft en realistisk analys av ekonomin.

Tre viktiga förutsättningar för detta förberedelsearbete är tydliga:

Den första är att så många ledande krafter i alla tre partierna hade näraliggande egna erfarenheter av regerande; de tänkte nu på sakfrågorna även ur ett exekutivt perspektiv och de ville inte en gång till komma lika svagt förberedda som 1976 (denna sista känsla var starkt utvecklad hos personer som Ulf Adelson, Bengt Westerberg och Nils G Åsling).

Den andra gäller tolkningen av de egna väljarnas krav. Folkpartiets, och under våren 1985 även centerns, ledning drog slutsatsen

att de borgerliga väljarna nu förväntade sig att alla tre partierna skulle konstruktivt medverka i ett arbete för att göra de borgerliga gemensamt regeringsdugliga. Väljarna troddes straffa det parti som här drog sig undan. 1976 dominerade istället hos mittenpartierna rädslan att många väljare skulle bli skrämnda av ett "nära samröre med högern".

Den tredje är att ett parti var erkänt ledande på den borgerliga sidan. Moderatledaren Ulf Adelsohn kunde i regeringsförberedelser agera med den fulla kraften hos den som ska bli statsminister efter ett regeringsskifte. Och moderaterna stod så starka i opinionen att partiledningen (dock med inslag av varnande röster) tyckte sig kunna dämpa en del kortsiktig profilering, typ i Dagmarfrågan, för att i gengäld ha större chans till framgångsrikt arbete långsiktigt, som ledare för en borgerlig koalition.

Den andra av de här tre förutsättningarna har säkert fortsatt bäring. Men den första kan tunnna ut om ytterligare något val går utan regeringsskifte. Och den tredje, att ett av de tre partierna (alternativt två av dem tillsammans) kan agera utifrån en de facto erkänd ledarroll, gäller inte efter 1985 års val. Liksom 1976 års situation var extremt ogynnsam vad gäller borgerliga regeringsförberedelser kan 1985 års situation visa sig ha varit extremt gynnsam.

Trots att de borgerliga regeringsförberedelserna var så mycket bättre 1985 än 1976 finns det anledning att vara försiktig med att klassa 1976 som ett historiskt undantag. Man bör i det fallet inte förblindas av den imponerande detaljrikedomen och de mycket höga och konkreta ambitionerna i 1985 års förberedelser. Två ytterligare frågor bör ställas:

1. *Vad hade förberedelserna varit värda om det hade blivit regeringsskifte?* De hade säkert varit värda en del, i synnerhet i starten. Men man måste samtidigt konstatera att en fundamental politisk dynamik fortsatte att verka i motsatt riktning, även 1985.

För det första visade det sig i praktiken att det inte gick för de tre partierna att inför ett val kombinera det korta och det något längre perspektivet; inför behovet att satsa all mental kraft på att klara valet kunde i vart fall de trängda mittenpartiernas ledare inte samtidigt ägna stor möda åt gemensamma regeringsförberedelser med moderaterna.

För det andra visade det sig, liksom 1976, att åtminstone nå-

got parti på den borgerliga sidan "kämpar för sitt liv" (1985 både centern och folkpartiet) eller upptas av inre problem på grund av sviktande väljarstöd vilket minskar partiledningens handlingsutrymme (centern), och i sådana situationer viker andra hänsyn. Livräddning idag går alltid före önskemålet att göra en god föreställning om två månader.

För det tredje var det även 1985 omöjligt för de tre partierna att ha dubbla budskap: ett öppet och ett annat dolt. Effektiva förberedelser kunde göras i frågor där man var överens, främst fondfrågan. I frågor där man *inte* var överens, typ familjepolitiken och skattefrågan, gick det inte att lösa sakmotsättningarna före valet eftersom varje parti som ställer upp i ett val måste kunna driva sitt eget program (och att då ha gjort en "hemlig överenskommelse" på en annan linje är otänkbart). Det bästa man kunde göra var att "tala igenom frågorna", så att man inför en regeringsverklighet visste var knutarna låg. Lösa dem gick inte förrän i en regeringsförhandling. Och hurvida det skulle gå då berodde mindre på graden av tekniska förberedelser än på den gemensamma politiska viljan. Hur väljartrycket för t ex vårdnadsbidrag och sänkta marginalskatter upplevdes i ett läge av regeringsförhandling skulle ha blivit avgörande.

För det fjärde visade 1985 att ett val kan kasta om allt. Som utgången nu blev hade Ulf Adelsohn troligen inte fått den statsministerroll han planerat för, vid borgerlig majoritet. Mittenpartierna fick tillsammans fler röster än moderaterna och eftersom folkpartiet blev störst i mitten skulle Bengt Westerberg plötsligt ha varit den sannolike statsministern. Relationerna mellan moderaterna och folkpartiet var kraftigt störda efter valrörelsens nötningar i kampen om rörliga borgerliga väljare (förre moderatledaren talade om "dolkstöt i ryggen"). Centerpartiet befann sig i inre kris efter sitt valnederlag och hade av allt döma gått in med stor olust, om alls, i en ny trepartiregering.

2. *Hur tolkas 1985 års erfarenheter?* Ulf Adelsohn satsade inför 1985 så hårt som någon borgerlig partiledare kan göra på att de borgerliga skulle vara ett sammansvetsat och förberett "lag" inför ett regeringsskifte (även Westerberg och Fäldin medverkade så konstruktivt som det var möjligt med hänsyn till deras situation i detta förberedelsearbete vintern och våren 84/85). Hur tolkas efteråt resultatet i de tre partierna? Något noggrant

studium av detta har inte gjorts för den här avhandlingen. Men man torde ändå kunna konstatera att om någon slutsats har dragits hos moderaterna så är det att partiledaren och partiet gick för långt i hänsyn och anpassning till de båda andra, ägnade för mycket kraft åt förberedelser och tänkande inför ett kommande regerande, beskrev alltför inopportunt i detalj hur besparingar i statsbudgeten skulle kunna göras från regeringsställning.¹³² Samma väljare som önskar att det ska finnas ett handlingsdugligt borgerligt regeringsalternativ bedöms inte ha belönat den som tonar ner den egna sakprofilen i syfte att främja ett sådant alternativ (jämför valutgången för folkpartiet 1973). Ulf Adelsohn var utomordentligt väl förberedd för rollen som statsminister i en borgerlig koalitionsregering 1985. Men han fick – delvis därför, tycks många hos särskilt moderaterna efteråt anse – inte rollen.

Även om förberedelserna var avsevärt bättre 1985 än 1976 verkade en stark politisk dynamik i motsatt riktning, precis som 1976.

Centern och folkpartiet ägnade all kraft 1976 åt agitation och profilering och nådde som en bieffekt regeringsskifte. Moderaterna ägnade mycken möda 1985 åt regeringsförberedelser och förblev i opposition. Skillnaderna i situation ska inte förnekas (bl a var centern 1976 betydligt mindre sårbart för angrepp på det sociala området än moderaterna 1985). Men två genuina dilemman framträder ändå, det ena tydligt, det andra troligt. Det tydliga dilemmat är att kravet på hyggligt valresultat för varje enskilt parti främjar ett agerande som står i motsättning till ambitionen om långtgående samverkan kring regeringsalternativ och regeringsförberedelser. Det troliga dilemmat är att en borgerlig valseger underlättas av ett hårt sakprofilerande (ett parti fångar miljöintresse och glesbygd, ett annat radikala kvinnor och köande i vården, ett tredje skattemissnöje etc) som i sin tur försvårar ett samfällt regerande. I så fall skulle de borgerliga kunna få regera när de inte klarar det och förbli i opposition när de förberett sig för regerande. En variant av "Maktens hemligheter"¹³³: sättet att nå makten förstör förmågan att behärska den.

KAPITEL VII

Vad säger erfarenheten om regeringsförberedelser?

Samtliga statsråd och statssekreterare i 1976 och 1982 års tillträdande regeringar har ställts inför frågan om förberedelser för regerande. Genom en enkätfråga har de fått gradera nyttan av olika typer av material från tiden före regeringstillträdet. I intervjuer har de utvecklat sin syn på vad som är av särskilt värde att ha förberett inför starten i en ny regering. Konkret har jag bett dem fundera över vad de skulle göra om de ett antal månader före ett regeringskifte visste att de skulle tillträda en viss post i en ny regering.

Enkätfrågan löd: "Vilken nytta upplevde Du i det praktiska regerandet på Ditt direkta ansvarsområde att Du hade av olika dokument och program som partiet/partierna utarbetat under sin tid i opposition och av regeringsförklaringen?" Sju typer av material angavs, med frihet att lägga till ytterligare. Graderingen var i en skala på fyra: *ingen eller ringa nytta*, *ganska liten nytta*, *ganska stor nytta*, *mycket stor nytta*. Det gavs också möjlighet att särskilt markera om en viss typ av material saknades. Svaren summeras i tabell 3. De som gett omdömet *ingen eller ringa nytta*, *ganska liten nytta* eller *saknades* om ett visst material har sammanförts i kolumnen för *liten nytta*. De som gett omdömet *ganska stor nytta* eller *mycket stor nytta* har sammanförts i kolumnen för *stor nytta*. Vidare anges *nettotal*, dvs nettot när man från antalet *stor nytta* drar antalet *liten nytta*.

Tabellen visar några mycket tydliga utslag. Mest slående är den oerhörda skillnaden mellan 1976 och 1982 ifråga om den samlade värderingen av vad man hade med sig in i regering. Summan av nettotal, *stor nytta* minus *liten nytta*, är + 57 för de socialdemokratiska statsråden och statssekreterarna 1982, – 85 för deras borgerliga motsvarigheter 1976. De borgerliga som tillträdde 1976 gör alltså efteråt en mycket mer negativ bedömning av nyttan för regerandet av det deras partier hade producerat före tillträdet. En drastisk skillnad i värdering finns hos statssekreterarna: + 33 för de socialdemokratiska statssekreterarna, – 70 för de borgerliga. Man skulle kunna tänka sig att statssekreterare, oavsett parti, är ett

Tabell 3. Nytt i regerandet av olika typer av material från tiden före, enligt de egna bedömningarna från statsråd och statssekreterare i Fälldin I och Palme II.

	1976 [N=36]			1982 [N=37]			Nettotal 82-76
	Liten	Stor	Netto	Liten	Stor	Netto	
Partiprogram	19	14	- 5	25	12	-13	- 8
Partikongress	26	7	-19	8	29	+21	+40
Riksdags- motioner	16	17	+ 1	10	27	+17	+16
Partirapport	23	10	-13	7	30	+23	+36
Interna förberedelser	32	4	-28	20	17	- 3	+25
Valmanifest	29	5	-24	19	18	- 1	+23
Regerings- förklaringar	16	19	+ 3	12	25	+13	+10
	Summa -85			Summa +57			
därav:	Statsråd [N = 19] -15			Statsråd [N = 16] +24			
	Statssekr. [N = 17] -70			Statssekr. [N = 21] +33			

mera krasst släkte än statsråden och mera kritiska till värdet av partidokument, med dessas ofta retoriska karaktär. De kommer ju också i regeringsarbetet närmare det praktiska slitet med att omvandla allmänna tankar till konkreta förslag. Iakttagelsen stämmer 1976 men inte alls 1982.

De utförliga intervjuer som genomförts tyder på att svaren speglar en realitet.¹ Denna består till en del i att de borgerliga partiernas arbete före valet 1976 skedde i svagt medvetande om regerandets krav, vidare att den ekonomiska verklighet som Fälldin I-regeringen hade att hantera gjorde en del av det tidigare tänkandet föga användbart. Ytterligare en realitet är att en koalitionsregering per definition "startar på nytt"; den är något annat än varje parti för sig. Den viktigaste realiteten bakom de radikalt avvikande svaren från 1976 års statssekreterare tycks dock vara en annan, nämligen att dessa med några få undantag inte alls hade varit med under oppositionstiden. De hade, till skillnad från sina socialdemokratiska kolleger 1982, inte skrivit riksdagsmotionerna och kongressrap-

porterna. De hade inte varit med i den *process*, politiskt och sakligt, som är långt viktigare än de dokument som processen landar i. De tre partiernas föregående var för dem i stort sett en främmande värld; deras politiska process startade med regeringen.

De två typer av dokument som även 1976 års departementsledningar ger förhållandevis högt praktiskt värde är regeringsförklaringar och riksdagsmotioner. De senare var det mest verklighetsnära och konkreta av vad som gjordes under oppositionstiden. De låg också närmast den offentliga beslutsprocessen. Många anger dock att det egna partiprogrammet, i varje fall dess huvudlinjer, hade betydelse som "riktninggivare". Även tjänstemän i departementen var väl inlästa på de tillträdande partiernas riksdagsmotioner och kunde, framgår det av intervjuerna, vid ett antal tillfällen påminna om förslag och ställningstaganden från oppositionstiden som ett statsråd själv nästan glömt.

Den stora skillnaden mellan 1976 och 1982 ifråga om inbördes gradering av material gäller kongresser och partirapporter. Vad som här framträder är framförallt det omfattande arbetet i olika program- och arbetsgrupper inför 1981 års socialdemokratiska partikongress. För dem som deltog i det och sedan fick syssla med samma område i regering var denna process värdefull. De hade fått tillfälle att relativt grundligt bearbeta saken. De visste i margins partiets positioner, prioriteringar och internt känsliga punkter. Och de hade samarbetat med personer som kunde vara till nytta på olika sätt för regerandet. Partiprogrammet, från 1975, hade inte samma aktualitet.

I synnerhet 1976, men även 1982, graderas "interna förberedelser" lågt. Detta kan tänkas ha två orsaker, som går i helt olika riktning. Antingen kan det innebära att sådana förberedelser fanns men visade sig vara av litet värde, eller att de saknades. Den senare förklaringen är den giltiga. Detta framgår av intervjuerna, men även av den mer exakta fördelningen av enkätsvaren. De är nämligen starkt polariserade i denna del. Antingen fanns inte något särskilt internt förberedelsematerial och då har svaret blivit "saknades" eller "ingen eller ringa nytta". Eller också fanns det, och i de fallen har de svarande nästan genomgående värderat materialet högre än allt annat. Svaren styrker därför två slutsatser: 1. De direkta, interna, förberedelserna för regerande på olika departementsområden var praktiskt taget obefintliga 1976 och små 1982. 2. I den mån särskilda regeringsförberedelser görs har de stort värde

för en tillträdande departementsledning.

Det bör tillfogas att siffrorna i tabellen vid närmare påseende visar sig överskatta de interna förberedelserna. De få som har angett "stor nytta" 1976 avser informella samtal o dyl och inte konkreta och systematiska förberedelser. Detsamma gäller i stor utsträckning även de fler som 1982 anger sig ha haft nytta av interna förberedelser. Här återspeglas dock i någon mån också krisgruppens och ekonomernas arbete, arbetet i Fermgruppen, det som hade gjorts på bostadssidan rörande tankar för en kommande utredning m m, arbetsgrupperna för olika industrifrågor (även om de inte var specifikt inriktade på att förbereda regeringens) samt den särskilda grupp, utsedd av VU, som lade ner ett betydande arbete på JAS-frågan inför det försvarspolitiska beslutet i riksdagen våren 1982.

Intressant att notera är att regeringsförklaringen anges ha haft åtskillig betydelse inte bara 1976 utan även 1982. När något stod i regeringsförklaringen, typ att AMS skulle få alla pengar man behövde för att bekämpa arbetslöshet, "avgjorde det saken". Förhandlingssituationen blev en annan än den normala mellan fackdepartement och finansdepartement.

Vad skulle främst statsråden, men även statssekreterarna, ha gjort om de fick göra om alltihop? Eller den mer generella frågan: vad har ett parti och politiker som vill förbereda sig för regeringens särskild nytta av att ha utträttat före valet?

Många i intervjuerna pekar på historiska omständigheter och på faktorer som ligger i politikens väsen och dynamik ett valår, som inte är så mycket att göra åt. Den sammantagna bilden är ändå den av stark självkritik från statsråd och statssekreterare 1976 för bristande förberedelser, lika stark självkritik från socialdemokrater för bristande förberedelser 1979 och en hög värdering av maktövertagandet 1982. Ingvar Carlsson gör t ex bedömningen efteråt att socialdemokraternas maktövertagande 1982 var ett skolexempel på hur det borde gå till och att detta i väsentlig grad berodde på att man tagit lärdom av att man var så dåligt förberedd 1979.²

Statsråd och statssekreterare, med sina erfarenheter av regeringens arbete, anger *inte* främst ett detaljerat arbete på att göra en mängd sakförslag operationella som det främsta de skulle ägna sig åt om de gavs tillfälle att genomföra idealiska förberedelser under åtminstone ett halvår före ett regeringsskifte. Lagteknisk expertis finns trots allt i rikt mått i regeringskansliet. Och regeringsverkligheten

kommer hur som helst att i mycket bli en annan än man planerat för. Nej, en grov summering av huvudbilden från intervjuer med 83 nuvarande eller tidigare statsråd och statssekreterare är att fyra andra typer av förberedelser bedöms mera nyttiga att ha i bagaget för en tillträdande departementsledning:

1. Kunskap om den *process* som man går in i. Vad har hänt de senaste åren på sakområdet? Vad innehåller säg de tre senaste årens budgetar och riksdagsbehandlings? I vilket reformskede befinner man sig (har något stort framtidsbeslut redan tagits och är under genomförande eller är det istället på väg ett underlag från någon utredning eller något verk för en stor proposition)? Vad finns i petitorna för de viktigaste verken? Politiker med erfarenhet av regeringens arbete vet att det allra mesta av deras tid svårfrånkomligen går åt för att hantera ärenden och en offentlig process som de inte själva har styrt. Därför anser de det värdefullt att vid tillträdet känna till så mycket som möjligt om historia och nuläge i beslutsprocessen. Nya statsråd drar normalt inte igång en racerbåt. De bordar en supertanker under gång. Det kan vara bra att veta var den kommer ifrån, var den befinner sig och vart kursen är lagd.
2. *Medarbetare*. Som i så många andra sammanhang är en ledare starkt beroende av dugliga medarbetare. Att tänka igenom framförallt val av statssekreterare och informationssekreterare men även en sådan utåt föga uppmärksam sak som medhjälpare för att besvara brev är till betydande nytta (statsråd får en oerhörd mängd brev, särskilt i början; hundratals brev som samlas på hög utan att någon kan gå igenom dem, bedöma om det är något som är politiskt känsligt, skriva utkast till svar etc är en av de svåraste stressfaktorerna för nya statsråd).
3. *Några få rivstartfrågor*. Just därför att så mycket aktualiseras i den pågående processen och så många ärenden anhängiggörs av andra har det ett betydande värde att en ny departementsledning redan när den träder in i regeringskansliet har bestämt sig för några få frågor, det behöver inte vara mer än 1-3, som den går in för att till varje pris sätta på dagordningen. Att ha detta med sig gör också att statsrådet har egna signaler att avge till alla medier, verksledningar, budgetmanglare m m som de snabbt får kontakt med och som den första tiden lyssnar med extra stora

öron. Även utländska studier visar att de ministrar som verkligen har lyckats personligen prägla sitt sakområde har gjort det i kraft av att till fanatismens gräns ha drivit en eller ett par frågor, också till priset av att ta risker genom ytligare behandling av många rutinärenden. Till en del och till en början kan vad som här kallats rivstartfrågor ersättas av att de nya i ledningen förmår utveckla en filosofi. Vad som då lätt händer är emellertid att de efter en tid blir betraktade som pratmakare när det visar sig att orden inte följdes av någon påtaglig handling.³

4. *God analys* med hjälp av fristående sakkunskap. Medvetna ministrar upplever sig bli alltför låsta i sin tidsanvändning av handläggare och "representanter" av olika slag. De tycker sig inte få utrymme för den grundliga läsning, den kontakt med forskare och fristående fackkunskap, ja med verksamheten sedd underifrån, som behövs för att inte bli helt beroende av myndighets- och byråkratperspektiv och ett ensidigt politiskt tänkande. Bl a därför har det betydande värde om en del av den friare oppositionstiden används just för att ta del av kvalificerat "tänkande". En grundlig, korrekt och relevant analys av ett område, dess sakförhållanden och samband, har en vidare nytta än detaljplanering av en mängd avgränsade förslag. Under processen ger den också kontakter med bl a forskarvärlden som politikerna kan utnyttja även i regering.

Bättre börda bär inget tillträdande statsråd med sig än mycket mannavett; "slikt ger den vilsne värn".⁴

MELLAN VALET OCH TILLTRÄDET

KAPITEL VIII

Inför maktövertagandet

1. Periodens betydelse

Tiden mellan valet och regeringstillträdet är kort, knappt tre veckor. Men den är viktig. Dess betydelse bestäms av de två tidpunkter som avgränsar den: *valet* och *tillträdet*.

- *Före valet* saknas avgörande förutsättningar för att kunna konkret planera regerandet. De ledande politikerna har inte tid, ty de upptas av hård valkampanj. Kraven och förväntningarna på en partiledare att låta sitt parti undgå framgång och undgå bakslag är stora (pressen skärps av att det rör sig om ett nollsummespel; det finns bara 100 procent röster). Och själva valutslaget är i sig oerhört betydelsefullt för regerandet. Först när rösterna är räknade vet man om det alls blir någon ny regering. Och vid en borgerlig majoritet vet man inte förrän på valnatten, i bästa fall, vem som får rollen som statsminister och som därmed kan agera som ledare för maktövertagandet.

Thorbjörn Fälldin betonar ytterligare ett viktigt förhållande: "En valrörelse är inte något statiskt, utan ett skeende som aldrig kan förutses. I en valrörelse sker en politisk process som i sin tur ger en verklighet att ta itu med när man också vet valresultatet."¹ Först när valet är klart och vunnit tänker man sig på riktigt allvar in i frågan om regerande. "Samma material som man läser lite förstrött inför en hypotetisk situation läser och bearbetar man engagerat när det verkligen är allvar", framhåller Ulf Adelsohn.²

En central faktor inför en koalitionsregering är också att inget parti kan uppge några viktigare sakpositioner före ett val. Det vore dels att minska sin tydlighet och attraktionskraft inför väljarna, dels att försvaga sina positioner och kort inför en regeringsförhandling. Och om det inte blir regeringsskifte vore det bara dumt att i onödan ha gett upp frågor som partiet kan behöva under sin fortsatta oppositionstillvaro. Efter valet är läget ett helt annat. Då inser alla, även de egna aktiva, att landet måste

ha en regering och att den bara kan nås via förhandlingar och Wkompromisser. Samma förhandlande och praktiska regerings-tänkande som högeligen upprör partiaktivister om det sker på fredagen framstår på måndagen som högsta uttryck för partiets ansvarskänsla och väljarnas berättigade anspråk.

Till allt detta kommer så den tabukänsla och närmast vidskep- lighet som så många berättar om i intervjuerna för denna av- handling; man bör inte tänka och handla som om valet var vun- net innan det verkligen är det. En rationell motivering för denna attityd, som var nästan lika stark hos de ledande socialdemokra- terna 1982 som hos de borgerliga 1976, är att den som börjar betrakta sig själv som statsråd och sitt parti som regeringsbäran- de lätt förändras mentalt och mister en del av sin kraft och övertygelse i valrörelsen. Än viktigare är dock själva tidsord- ningen. Tid är ledande politikernas största bristvara. Deras främs- ta kriterium för prioriteringar blir då att agera utifrån tidsgrän- ser. Det som *måste* skötas går före det som måhända *borde* göras. Valet kommer tre veckor före ett eventuellt regeringstill- tråde. Alltså tar de valet först och regerandet när det blir aktu- ellt, dvs efter valdagen. "Först och främst gäller det att vinna valet!", förklarar Fälldin om centerns förberedelser för regeran- de 1985.³ Per Ahlmark om sitt agerande 1976: "Jag är besatt av en sak i taget. Före valet att folkpartiet skulle överleva. Efter valet att när vi nu får en icke-socialistisk regering ska det vara en stabil regering som klarar sina uppgifter."⁴

Även om valnatten som tidsavgränsning för konkret inrikt- ning på regerande är särskilt stark för partier som kan regera bara genom en koalition så finns den där även för ett parti som det socialdemokratiska. Brister i förberedelser för regerande går trots allt att söka reparera efter valet, och enklare så för ett parti som inte behöver använda tiden mellan valet och tillträdet för regeringsförhandlingar. Förlust i valet går däremot inte att reparera, förrän om tre år.

- *Efter tillträdet* saknas lugnet att själv planera sin dagordning. I och med att en regering har tillträtt är den ansvarig för det mesta som sker. Över de nya statsråden rasar ärenden och krav (mer om detta senare). Det en tillträdande regering inte har gjort av förberedelser för sitt handlande innan den tar över hinner den inte göra under den första intensiva fasen därefter. Försök görs

visserligen att vända sig till regeringsbildarna redan under mel- lanperioden, från företag som är i kris och behöver stöd, från en riksbank som följer strömmar på valutamarknaden och från ut- rikes- och försvarsdepartement som noterar händelser utom- lands eller rörelser under vattenytan. Men ännu kan regerings- bildarna i stor utsträckning värja sig. Det är ännu inte de som har ansvaret att leda landet.

Den korta tiden mellan valet och tillträdet är därför guld värd för en regering som har ambitionen att styra något själv, inte bara puffas hit och dit av andra. Genom att vetskap nu ersatt eventuali- tet och genom att ledningen och de politiska tjänstemännen kan börja uppträda med auktoriteten hos dem som ska ta över blir det också möjligt att få ett bättre sakunderlag än tidigare om t ex budgetutsikter och valutabekymmer.

Ett antal uppgifter *måste* lösas under den här perioden och de är inte små. Vem ska väljas till talman och därmed formellt hantera regeringsbildningen? Vilka ska ingå i regeringen? Vilka departe- ment ska finnas och hur bör ärendena mellan dem fördelas? Vilka ärenden ska vart och ett av statsråden få på sitt ansvar?⁵ Vem bör vara riksbankschef? Vilka ska bli statssekreterare (dessa är departe- mentens chefstjänstemän och bör finnas på plats från starten)? Vilka ska bilda gruppledningar i riksdagen och hur ska utskotten besättas? Hur bör samspelet mellan riksdagsgrupp och regering fungera? Hur ska statsrådsberedning och samordningssystem orga- niserars (sådant behövs även i enpartiregeringar). Hur ska man göra med de propositioner som den avgående regeringen har lagt över sommaren eller som ännu inte har hunnit behandlas av riksdagen (om några ska dras tillbaka måste besked ges direkt vid starten)? Hur hantera den avgående politiska personalen i regeringskansliet? Vilka personer ska rekryteras till viktiga poster vid sidan om stats- råd och statssekreterare, t ex som talskrivare, pressekreterare, UD-kontaktman, brevhanterare hos statsministern, budgetchef och planeringschef hos finansministern? Hur bör dugande krafter fördelas mellan parti, riksdagsgrupp och regering och vilka följer får rekryteringen till regeringen för partiets ledning, t ex partisek- reterare? Vad ska stå i regeringsförklaringen?

Till det här kommer så det som partiet/partierna *bör* förbereda. Dit hör vilka frågor de i första hand vill starta med. Vidare vilken ekonomisk-politisk strategi de ska välja (fordrar som regel också

att de under den här tiden kompletterar och aktualiserar sin kunskap). Viktigt är också hur det försenade budgetarbetet ska drivas under de pressade höstveckorna och vilka riktlinjer den nye finansministern omedelbart ska ge sina kolleger. Likaså hur man ska lägga upp arbetet med att vända de pågående processerna i den offentliga apparaten, främst bland dem utredningsväsendet.

Vidare kommer alltid *övertaskningar* som måste hanteras. 1976 bestod de bl a av valutakris, uppvaktning från Statsföretags VD om krisläget för de statliga företagen, uppvaktningar om förestående nedläggningar i bl a Vikmanshyttan och Söderfors samt konstitutionella och formella diskussioner rörande i vilken form den nya regeringen skulle meddela sitt samtycke till att HKH Prins Bertil gifte sig med fru Lilian Craig.⁶ 1982 bestod de likaså i valutakris, uppvaktning om stöd från det nybildade löntagarägda Lesjöfors AB samt ubåtsjakt i Hårsfjärden.⁷

För partier som har att bilda koalition gäller att de innan de alls kan förbereda sig för själva regerandet måste göra upp om vilken regering som ska bildas, på vilka politiska villkor och med vilken fördelning av koalitionsvinsten (statsrådsposter m m) mellan de ingående partierna. Detta kräver utöver förhandlingar även förankringsarbete i parti och riksdag. Partistyreiser måste inkallas, riksdagsgrupper samlas, förhandlingsmandat diskuteras och ges, förhandlare utses och kanske referensgrupper bildas. Även med en enpartiregering fordras genast på ett val att ansvariga partiorgan diskuterar läget och uppläggningsen. Om partiledningen har ambitionen att den tillträdande regeringen ska börja med en "rivstart", t ex på det ekonomiska området, kan den innefatta politiska ställningstaganden som måste förankras.

För partiledare gäller vidare under den här tiden att många i deras omgivning har förväntningar på deras uppmärksamhet. Det kan vara riksdagsmän med förhoppningar om att bli statsråd, tjänstemän med ambitioner att bli statssekreterare eller allmänt undrande vad de nu förväntas göra, kommunalråd som gärna skulle låta sig lockas till mer framträdande tjänst i Stockholm, utrednings- och utskottsledamöter som nu tror sig kunna få större roller. Partiledaren kan omöjligt infria allas förväntningar, men även när förväntningar sviks måste han söka hantera sina personrelationer så att inte tiden av regeringsbildning lägger grunden till irritationer som drabbar honom och regeringen i senare skeden.

Allt det här och åtskilligt annat (däribland krav på framträdan-

den av valets segerl. errar i massmedierna) ska klaras efter en valrörelse som gjort huvudpersonerna och deras närmaste medarbetare fysiskt och mentalt utpumpade. En valrörelse är som ett maratonlopp. Skillnaden ligger i att segraren som belöning får att omedelbart efter målgången springa 800 meter, mot klockan.

Det är alltså inte så att de som har vunnit ett val och ska ta över regeringsmakten sitter otåligt och rullar tummarna i väntan på att de 2–3 veckorna fram tills riksdagen samlas och regeringen tillträder ska passera. Tvärtom är tiden mellan valet och tillträdet en intensiv arbetsperiod. Och det arbete som utförs under denna period kan i stor utsträckning bara göras då – inte förr och inte senare.

I den fortsatta analysen av den här perioden 1976 och 1982 går jag inte närmare in på den parlamentariska situationen och förhandlingar om vilken regering som ska bildas.⁸ Huvudfrågan här är en annan: hur används tiden mellan valet och tillträdet för att förbereda själva *regerandet* för en tillträdande regering.

2. Sakfrågor: arbetsuppläggning 1976 och 1982

Både 1976 och 1982 kunde partierna lätt och på kort tid lista en mängd förslag som de hade drivit i opposition.

I de mittensamtal som inledde 1976 års regeringsförhandlingar fick partisekreterarna och kanslicheferna i riksdagen i uppdrag att förteckna ståndpunkter och förslag på olika områden. Moderaterna gjorde detsamma. Dessa förteckningar var klara bara någon dag in på första veckan. De visar att även om få direkta förberedelser hade gjorts med sikte på regerande så fanns det bland de politiska tjänstemännen god kännedom om olika sakområden, om förslag som de egna partierna drivit och om pågående utredningar. Redan andra dagen efter valet hade folkpartiets riksdagskansli klar en 20-sidig PM som på alla politikens huvudområden, utom kärnkraft och familjepolitik, innehöll inte bara listningar av förslag utan även konkreta angivelser av sakfrågans läge och med vilka initiativ från en ny regering som den skulle kunna drivas vidare. Centerkansliets motsvarande förteckning var däremot inte operationellt inriktad utan innehöll korta beskrivningar av de tre partiernas politiska positioner.⁹ Mittenpartierna diskuterade första veckan direkt med varandra 14 särskilt knepiga frågor, där centern och folkpartiet

genom åren hade varit oense. I några, främst familjepolitik och kärnkraft, tillsattes grupper som senare kompletterades med moderata företrädare. I andra, som presstödet, statliga representanter i företags och bankers styrelser, hanteringen av den liggande propositionen om kommunal demokrati, sökte man kompromissa ihop sig vid en direktgenomgång mellan partiledningarna, till en del kompletterad med att en på sakområdet kunnig politiker från vartdera partiet fick ta hand om och söka lösa en viss fråga.

I trepartiförhandlingarna var de tre stora problemfrågorna kärnkraften, familjepolitiken och bostadspolitiken och för dessa tillsattes särskilda arbetsgrupper med tunga politiker (den familjepolitiska gruppen bestod av Karin Söder, Ingemar Mundebo och Lars Tobisson, den bostads- och markpolitiska av Elvy Olsson, Ola Ullsten och Georg Danell). Även skatterna och högskolan rymde politiska svårigheter.¹⁰ Det är intressant att se hur huvudmotsättningarna gick i dessa fem frågor.

Kärnkraften: fp+m - c

Familjepolitiken: c+m - fp

Bostadspolitiken: fp+c - m

Skatterna: fp+c - m

Högskolan: fp+m - c

I tre av de fem frågorna var således mittenpartierna delade.

En del saklösningar av operativ innebörd åstadkoms under samtalen och förhandlingarna, så t ex hur den nya regeringen skulle hantera lagen om statliga representanter i företagsstyrelser. Den dominerande bilden är dock att arbetet ledde fram till politiska skrivningar och riktlinjer, avsedda att kunna inflyta i regeringsförklaringen och samtidigt göra det möjligt att bilda den nya regeringen. Utrymme gavs inte för att därutöver också utföra ett arbete, inriktat på hur en ny regering borde konkret starta och vad den skulle sätta allra främst.

Anledningen var inte i det här skedet brist på förutseende eller förmåga hos de politiska tjänstemännen, utan att regeringens hela tillblivelse hängde på en skör tråd. Praktiskt taget ända fram till omröstningen om statsminister i riksdagen, torsdagen den 7 oktober 1976, kunde kärnkraften ha fällt den tänkta trepartikoalition-

nen. Med denna osäkerhet, och med en rad frågor om statsråd, riksbankschef m m ännu olösta, fanns varken arbetsklimat eller tid för ett gemensamt konkret arbete rörande starten för den nya regeringen som just samlad regering.¹¹

1982 använde utredningssekreterarna på "tolvan" en del av sin tid till att skriva små "ord på vägen" för de tillträdande departementsledningarna. Ett exempel är Ulf Larssons PM på det sociala området. På tre A4-sidor angav han där i punktform socialdemokratiska ställningstaganden i olika frågor i riksdagen, vilka propositioner som uppskjutits till höstrikdagen eller avlämnats efter vårsessionens slut, kommittéer i 1982 års kommittéberättelse där personändringar borde övervägas, kommittéer som tillsatts under loppet av 1982 samt fem viktigare ärenden som låg i regeringskansliet på grundval av utredningsbetänkanden och verksförslag.¹² Inte heller 1982 rörde det sig dock om några egentliga operationaliseringar under den här mellantiden. Nästan inga av de tillträdande statsråden och statssekreterarna 1982 säger sig efteråt ha sett till något skriftligt material vid starten som hade sådan karaktär, t ex med skisser till utredningsdirektiv, rekommendationer om hur enskilda sittande kommittéer borde förändras eller förslag till "rivstartfrågor" och första initiativ på området. Dock redovisade Ulf Larsson för gruppstyrelsen i riksdagen den 5 oktober att en genomgång gjorts på utredningskansliet av liggande propositioner och en bedömning av vilka som borde återkallas.

De direkta regeringsförberedelserna under den här perioden 1982 var koncentrerade dels till att ta fram det dokument - "Krisplan för Sverige" - som regeringen sedan gick ut med vid en presskonferens på sin första egentliga arbetsdag, måndagen den 11 oktober,¹³ dels till att lägga fast den ekonomisk-politiska huvudstrategin. Av de tolv huvudpunkterna i krisplanen innebar fyra korta beskrivningar av förslag kända före valet: investeringsprogrammet, avisering av åtgärder för ökade skogsavverkningar, de fyra vallöftena med finansiering samt löfte om mer pengar till AMS. En punkt angav de åtgärder som socialdemokraterna fört fram i opposition mot skatteflykt och ekonomisk brottslighet. De övriga sju punkterna innehöll nya inslag och preciseringar i förhållande till vad som hade sagts före valet. Samtliga dessa sju punkter var direkt knutna till devalveringsstrategin.¹⁴ De som höll i utarbetandet av krisplanen var också Feldts båda blivande statssekreterare, Bengt K Å Johansson och Erik Åsbrink (som praktiskt taget

omedelbart efter valet vidtalades om sina blivande uppgifter och som satte igång arbetet med "krisplanen" redan på måndagen efter valdagen). Arbetet med den ekonomisk-politiska strategin var det nya av betydelse som skedde mellan valet och tillträdet ifråga om regeringsförberedelser i sakfrågor.

Thorbjörn Fälldins arbete under den här perioden 1976 dominerades helt av förhandlingar med de andra partierna (dock starkt inriktade på sakfrågor) och därtill hörande interna överläggningar i det egna partiet. Olof Palmes arbete under samma period 1982 dominerades av själva regeringsbildningen, främst val av statsråd, intervjuer i massmedier (inte minst utländska journalister) samt överläggningar och genomgångar av material om framförallt den ekonomisk-politiska strategin. Även när andra utför ett arbete, typ med departementsreformen, måste regeringsbildaren också finnas till förfogande för att informeras och ge sitt godkännande.

3. Ekonomisk strategi 1976

De tre blivande regeringspartierna hade i september 1976 en klar feluppfattning om ekonomin. Deras bild var att en högkonjunktur förestod. Det verkliga allvaret i kostnadskrisen underskattades. Feluppfattningarna i dessa två avseenden delades med socialdemokraterna och åtskilliga ekonomer. Ett undantag var i viss mån moderatledaren Gösta Bohman (däremot knappast hans parti). Att Sveriges relativa kostnadsläge hade försämrats var inte på något sätt okänt. Men summan av konjunkturutsikter, kostnadsläge och den offentliga utgiftsautomatiken upplevdes inte som så alarmerande att de tillträdande partierna kände sig gemensamt föranlåtna att drastiskt lägga oppositionsårens ackumulerade reformkrav åt sidan och starta med en helt ny grundanalys.¹⁵

Skärvor av en annan verklighetsbild trängde dock in just de här veckorna. Riksbanken var en sådan källa till korrigerings. Redan i en uppmärksam intervju för Veckans Affärer strax före valet hade riksbankschefen Krister Wickman riktat varnande ord till politikerna inför hösten och bl a hävdade att en momshöjning var ofrånkomlig.¹⁶ Vid månadsskiftet september/oktober strömmade valuta ur landet. Wickman återvände tillsammans med riksbanksfullmäktiges ordförande, statssekreterare Pierre Vinde, till Sverige från Världsbankens och Internationella Valutafondens årsmöte på

Filippinerna. Söndagen den 3 oktober höll riksbanksfullmäktige extra sammanträde, varvid bl a diskontot höjdes från 6 till 8 procent. Fälldin hölls underrättad av Wickman. Den direkta anledningen till valutautflödet var dock inte Sveriges ekonomiska tillstånd utan spekulationer om revalvering av D-marken efter det tyska förbundsdagsvalet den 3 oktober. Och Wickmans förebud i Veckans Affärer om momshöjning kunde tolkas som krav på skärpt finanspolitik inför högkonjunkturen.

En annan typ av korrigeringskälla var de företagsledningarna som nu uppvaktade om katastrofala verkningar av det svenska kostnadsläget och om svåra problem för tunga branscher. Den som först talade ut var Statsföretags VD Per Sköld vid ett besök hos Thorbjörn Fälldin redan tisdagen efter valet.¹⁷

En tredje typ av korrigeringskälla kom från prognoserna över budgetutvecklingen, där nya sammanställningar nu gjordes sedan alla verk hade lämnat in sina petitor. Tidskriften Affärsvärlden redovisade de oroande budgetutsikterna strax före valet under rubriken "Rekordunderskott i statsbudgeten":¹⁸

"Varje år slår de statliga myndigheterna rekord i anslagskrav. Men i höst blir det värre än någonsin för finansministern – antingen det blir Gunnar Sträng eller en borgerlig politiker – att se till att budgetunderskottet kommer ner på en rimlig nivå. Kraven i årets petitor innebär ett underskott på 22 miljarder kr, troligen mer, i den budget som skall läggas fram strax efter årsskiftet... 22 miljarder är mer än dubbelt så mycket som underskottet under detta budgetår (1 juli 1976 – 1 juli 1977) och mer än fyra gånger så mycket som under budgetåret 1975/1976 – trots att underskottet enligt allmänt accepterade principer borde sjunka under den väntade högkonjunkturen. Trots detta finns inga stora nya utgiftskrav i den nya budgeten. Nästan alla höjningar beror på automatiska kostnadsökningar, som ökat antal pensionärer, bidrag till kommuner enligt givna regler etc. Om finansministern skär bort alla nya utgiftskrav – fler poliser, bättre vägar etc – återstår ändå ett budgetunderskott som är minst tre gånger så stort som under lågkonjunkturen 1975/1976. Slutsatsen måste bli att myndigheternas anslagskrav i höst kommer att strykas ned som aldrig förr. Budgeten blir av allt att döma ändå starkt inflationsdrivande."

Affärsvärlden fullföljde denna artikel med att redovisa en egen analys av budgetsaldot inkl AP-fonden, i det nummer av tidskriften som kom ut den 22 september 1976, första veckan efter valet.¹⁹ Ingressen lød: "Om regeringens budget för nästa år skall innebära

samma balans i ekonomin som genomsnittet för tioårsperioden före oljekrisen 1973 skulle det krävas minst en fördubbling av momsen.”

Båda dessa artiklar ingick i det material som Fälldins talskrivare och centerns ekonom, Göran Johansson, delgav partiledarna. Det skedde sedan dessa en vecka efter valet, påverkade av de oroande rapporterna från företag och från riksbanken,²⁰ uppdragit åt sina tre ekonomer att komma med ett underlag om de ekonomiska utsikterna.²¹

Folkpartiets Bo Winander skrev en fem sidor lång PM om ”Det aktuella konjunkturläget och den ekonomiska politiken mot bakgrund av långtidsutredningens prognoser”. Moderaternas Bo E Karlsson skrev en PM på fem sidor om ”Den utrikes balansen”. Centerns Göran Johansson gjorde en PM på tre sidor om ”Den offentliga sektorns inverkan på samhällsekonomin 1977” (främst kommunerna). Slutligen skrev folkpartiets Ingemar Eliasson ett papper på en A4 som listade uppslag till ”Sparstimulerande åtgärder” på kort resp lång sikt. Ett syfte var uppenbarligen att inför krav på en skärpt finanspolitik finna politiskt smakligare åtgärder för en borgerlig regering än att höja skatterna. Winanders och Karlssons papper, de två som behandlade den totala ekonomiska situationen, berörde båda problemen med kostnadsläget och den alltför snabba offentliga expansionen. De konstaterade också att den totala konsumtionsökningen i ekonomin hade blivit alltför snabb i förhållande till även det sämsta alternativet i 1975 års långtidsutredning, siktande till jämvikt i bytesbalansen 1980. De förutspådde båda en svagare exportutveckling än långtidsutredningen. Men båda utgick fortfarande ifrån att en högkonjunktur var på väg. Winander talade om ”en väntad konjunkturedgång 1979-80”. Bo E Karlsson angav att ”Den ökade internationella ekonomiska aktiviteten torde komma att bestå också under 1977.” Om investeringskonjunkturen förbättrades skulle det, menade han, ”kunna betyda att vi får en mer långdragen högkonjunktur än vad som varit normalt tidigare”.

Winander och Karlsson var vaga om vad en ny regering borde göra åt kostnadsproblemet (deras uppdrag var också att komma med ett analysunderlag). Winander skrev:²²

”Ett återställande av den svenska industrins relativa kostnadsläge till läget omkring 1974 är avgörande för export och importut-

vecklingen samt investeringarna... Metoderna att ekonomiskt-politiskt återställa konkurrensläget – devalvering, någon form av inkomststoppörelse med löntagarorganisationerna, minskande av skatter och avgifter för företagen (som då naturligtvis inte får leda till kompenserande löneökningar) – är naturligtvis samtliga behäftade med olika typer av problem.”

Om man, blev Winanders slutsats, ”tillsvidare utgår ifrån att industrins relativa kostnadsläge inte snabbt förbättras, ställs stora krav på den ekonomiska politiken i återhållande riktning”. Bördan borde läggas på finanspolitiken, t ex genom höjd moms. Bo E Karlssons slutsats var följande:²³

”Det måste bedömas som utomordentligt angeläget att man kommer tillrätta med kostnadsutvecklingen i Sverige. Avtalsförhandlingarna avseende 1977 blir i detta hänseende utomordentligt betydelsefulla... En viktig uppgift för en ny regering är att göra troligt att den kan klara kostnadsutvecklingen och konkurrensförmågan. I annat fall kan en uttömning av valutareserven bli ett problem med bl a räntehöjningar som en oundviklig konsekvens.”

En följd av dessa och andra varningar om ekonomin blev att de ekonomiska problemen, främst kostnadsläget och den offentliga utgiftsexpansionen, beskrevs utförligare och allvarligare i regeringsförklaringen. Vidare tonades den konkreta löfteskaraktären ner på olika sakområden. Någon ingående prövning i partiledarkretsen av den nya regeringens konkreta ekonomisk-politiska strategi kan dock knappast sägas ha skett före tillträdet. Ingen ställde t ex vid denna tidpunkt frågan om devalvering på sin spets, så som skedde i Bertil af Ugglas promemoria till moderatledningen före valet. Efter det tyska förbundsdagsvalet följde en omförhandling inom valutaormen, som Sverige tillhörde. Gösta Bohman verkade då snarast för att nedskrivningen av den svenska kronan relativt D-marken skulle göras så liten som möjligt. Även Thorbjörn Fälldin var vid denna tidpunkt bestämd motståndare till tanken på devalvering. Han beskriver efteråt sin dåvarande syn så här:²⁴

”Jag var nog den som höll emot längst i regeringskretsen att välja devalveringsvägen. Jag hade haft några kontakter med regeringsansvariga i Finland och även med Kekkonen. Deras erfarenheter och råd var entydiga: det är lätt att devalvera men svårt att övertala fack och andra att ta den reallöne förlust som är

avgörande för att devalveringen ska lyckas. Och lyckas man inte med det blir följden bara att man efter ett tag åter befinner sig i samma dåliga kostnadsläge, men fattigare än tidigare.”

Den av partiledarna som redan kring starten var inne på att man borde börja med en stor devalvering var Per Ahlmark.²⁵ Hans uppfattning byggde på politisk intuition, i sin tur grundad på läsning och ett stort politiskt-professionellt intresse för hur motsvarande situationer hade hanterats i andra länder. Konkret var det närmast jämförelsen med Harold Wilsons regeringstillträde 1964 som Per Ahlmark hade i tankarna. Lärdomen var att om läget är sådant att man under regeringsperiodens lopp ändå tvingas till stora korrigerande åtgärder så är det mycket bättre att själv ta initiativet till dem redan vid starten och därmed även visa en kraftfullhet som ger den nya regeringen auktoritet.²⁶ Exakt samma exempel tycks ha spelat en roll för Olof Palmes motsvarande bedömning under regeringsbildningen 1982.

Folkpartiledaren hade dock två svagheter (utöver bristen på tid i arbetssituationen). Den ena var att hans bedömning byggde på *politisk* erfarenhet och att han inte då hade till förfogande en ekonomisk argumentering som kunde ha gett den verkliga tyngd. Den andra var att folkpartiet vid den här tiden nog var det parti som var minst benäget för de kompletterande åtgärder som skulle ha krävts för att göra en stor devalvering framgångsrik. I huvudsak tillsammans med centern (Haga II 1975 och det gemensamma skatteutspillet i augusti 1976) hade partiet bundit sig för stora höjningar av arbetsgivaravgifterna²⁷ vid årsskiftet 1976/77 och folkpartiet hade i valrörelsen profilerat sig som det främsta sociala reformpartiet bland de borgerliga. Folkpartiet var också det parti som under regeringsförhandlingarna var mest angeläget om att den nya regeringens ”progressiva” karaktär skulle markeras och att mittenpartierna, bl a ifråga om skatteomläggningens finansiering och sociala reformlöften, skulle ”hålla moderaterna kort”. Folkpartiets förhandlingsinriktning var att under själva regeringsbildningen binda den nya regeringen för så många liberala reformlöften som möjligt, dels för att regeringen redan genom sin regeringsförklaring skulle framstå som socialliberal och inte ”högerinriktad”, dels därför att partiet när regeringen väl var bildad trodde sig ha en svagare position än centern, som besatte statsministerposten, och moderaterna, som kunde lägga in veto mot nya reformer.

De stora expansionisterna på den offentliga sidan, kommuner och landsting, hade dock sin främsta företrädare i centerpartiet, som hade många kommunalpolitiker med starkt inflytande i partiet och som såg kommunerna som den decentralistiska motvikten till den statliga centralmakten. Under oppositionsåren hade det varit ett tacksamt tema för de borgerliga partierna, och centern i synnerhet, att kritisera regeringen för att vara ogin mot kommunerna.

För att summera: Skärvor av nya insikter om ekonomin trängde in under regeringsförhandlingarna. Farhågor som i någon mån fanns före valet, rörande främst kostnadsläget, förstärktes. Men förhandlingarna var så upptagna av de svåra politiska knutarna, framförallt i kärnkraftsfrågan och vad gällde ministerfördelningen, och mittenpartierna så inkörda på tidigare politiska spår att de nya ekonomiska signalerna inte resulterade i någon påtaglig och konkret omprövning under tiden av regeringsbildning. Den nya regeringen startade utan verklig strategi i de två ekonomiska frågor som sedan skulle komma att dominera svensk politik under ett decennium, kostnadsläget (med bytesbalansen) och den offentliga utgifts-expansionen (med budgetunderskottet).

4. Ekonomisk strategi 1982

Omedelbart efter valet återupptog ekonomerna sitt arbete med att konkretisera och analysera olika tänkbara huvudstrategier för den ekonomiska politiken under åren 1982–1985.²⁸ Tisdagen den 21 september, andra dagen efter valet, redovisade de för första gången sina kalkyler för en ledande politiker. Kjell-Olof Feldt sammanträffade då med bl a Erik Åsbrink och Svante Öberg. De två alternativ som Feldt fick i detalj redovisade för sig var de båda som ekonomerna hade arbetat med före valet: kraftfull antiinflationspolitik eller stor devalvering i kombination med antiinflationspolitik. Ekonomerna rekommenderade, som de i praktiken hade kommit fram till redan långt före valet, stor devalvering. Att nå en förbättring av bytesbalans, investeringar, tillväxt och sysselsättning på andra vägar skulle ta för lång tid. Investeringsprogrammet, som av politikerna i valrörelsen hade redovisats som det som skulle dra igång tillväxten i Sverige, var för ekonomerna ingen verklig huvudlösning. Det skulle bara i mindre utsträckning kunna påverka arbetslösheten. Och det skulle inte lösa det ekonomiska centralpro-

blemet: att öka utlandets efterfrågan på svenska varor.

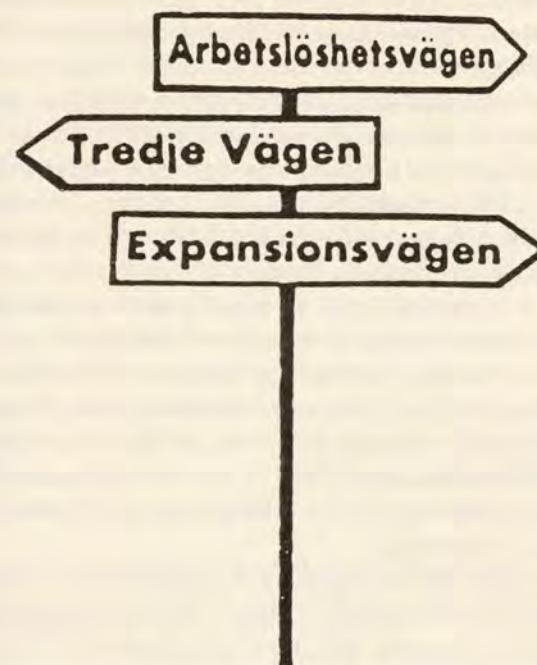
Som slutsats av föredragningen den 21 september bestämde Feldt två saker: dels att motsvarande föredragning skulle ske även för Olof Palme, dels att även ett tredje alternativ skulle tas fram, nämligen ett mera konsumtionsexpansivt alternativ, med hänsyn till det starka önskemålet att minska arbetslösheten. Onsdagen den 22 september träffades Åsbrink, Sohlman och Öberg för att förbereda föredragningen för Palme och de övriga i partiledningen. Med vid denna träff var även Lennart Lindström från konjunkturinstitutet. Lindström hade under lång tid sysslat med utrikeshandel och handelsströmmarnas beroende av förändringar i relativpriser. Det relativa kostnadsläget stod i centrum för ekonomernas analyser och rekommendationer. Någon separat föredragning för Palme, av samma omfattning som för Feldt, tycks inte ha genomförts. Efter lunch onsdagen den 22 september hade dock Feldt inplanerade sammanträffanden med först Åsbrink och sedan Palme.²⁹ Troligen orienterades därvid Palme om ekonomernas arbete och man bestämde att låta dem föredra materialet i en större krets i partiledningen vid en särskild överläggning om just den ekonomiska strategin, på Bommersvik den 28 och 29 september. Måndagen den 27 september träffades på förmiddagen Åsbrink, Sohlman, Bengt K Å Johansson, Öberg, Mathlein samt Anders Sahlén från riksbanken för att förbereda en ny föredragning för Feldt samma dags eftermiddag. Feldt redovisade ännu ingen egen slutsats. Tisdagen den 28 september på förmiddagen kunde Svante Öberg informera Feldt, Åsbrink och Sohlman om sina reviderade beräkningar. Efter lunch åkte alla ut till Bommersvik.³⁰

Inför detta avgörande möte förelåg alltså tre alternativ: 1. Ett *expansionistiskt* för att få ner arbetslösheten. 2. Ett *åtstramande* för att få ner inflationen och underskotten i bytesbalans och budget. 3. Stor devalvering, 20 procent eller mer, i kombination med antiinflationpolitik.

Alternativen redovisades av ekonomerna i denna ordning och det var det tredje alternativet de rekommenderade. "Utan tvekan var det denna ordningsföljd som kort därefter ledde till att den förda politiken betecknades som 'den tredje vägen'", konstaterar Erik Åsbrink.³¹

De som deltog i mötet på Bommersvik var: Olof Palme, Ingvar Carlsson, Thage G Peterson, Sten Andersson, Kjell-Olof Feldt, Anna-Greta Leijon (från kvällen den 28 sept), Gunnar Sträng (bli-

Fig. 4



vande ordförande i riksbanksfullmäktige), Krister Wickman (erbjuden att bli riksbankschef) samt de politiska tjänstemännen Erik Åsbrink, Michael Sohlman, Bengt K Å Johansson, Svante Öberg, Bill Fransson och Odd Engström (samtliga med ett förflutet inom finansdepartementet).³² Även den blivande industriministern Thage G Peterson och arbetsmarknadsministern Anna-Greta Leijon samt nestorn Gunnar Sträng drogs nu mer konkret in i prövningen.³³

Överläggningen inleddes med att Michael Sohlman föredrog konjunkturläget. Därefter redovisade Bengt K Å Johansson budgetläget. Sedan redogjorde Svante Öberg för materialet om den ekonomiska framtiden. Sammanlagt tog föredragningarna drygt en timme, varav Öbergs beskrivning av de tre huvudalternativen utgjorde huvuddelen. Tjänstemännen gjorde inte i denna muntliga föredragning någon uttrycklig rekommendation, ej heller Feldt på detta stadium. Efter föredragningarna följde diskussion, även in på kvällen.

Diskussionen fortsatte på morgonen den 29 september. Feldt föreslog efter en stund devalvering på 20 procent omedelbart efter regeringsstarten, förenad med nödvändiga följdbeslut, däribland prisstopp, samt med arbetsmarknadspolitiska insatser, genomförande av investeringsprogrammet m m som partiet hade gått till val på. En av såväl Feldts som Palmes huvudpunkter var då också att alla måste avstå från att kompensera sig för devalveringens pris effekter. Redan här fastlades således denna princip, som sedan kom att omsättas i handling av den nya regeringen, bl a i den uppmärksammade frågan om värdesäkring av pensionerna.

Den som var mest skeptisk till devalvering i kretsen på Bommersvik var Gunnar Sträng. Dels hade han länge varit inne mera på linjen med expansion av inhemsk efterfrågan, dels och framförallt varnade Sträng för att den reallönesänkning som devalveringen innebar inte skulle accepteras av de fackliga organisationerna. Sträng hade ju också under alla år, såväl som finansminister som i opposition, argumenterat emot devalvering som lösning på ett lands ekonomiska problem.

Överläggningen på Bommersvik sammanföll med begynnande spekulation mot den svenska kronan. Inför riksdagens konstitutionsutskott den 22 mars 1983 inledde Kjell-Olof Feldt så här när han av ordföranden ombads "redogöra för händelserna i samband med den senaste devalveringen":³⁴

"Jag börjar med den 29 september 1982, när man kan säga att det förlopp startade som ledde fram till devalveringen den 8 oktober. I den socialdemokratiska partiledningen stod vi då i nära kontakt med riksbanken för att få fortlöpande rapporter beträffande läget på valutamarknaden, som då hade varit oroligt en tid. På förmiddagen den 29 september fick vi besked om att det enligt riksbanksledningens bedömning hade startats en klart spekulativ operation riktad mot den svenska kronan, och man förväntade sig uppenbarligen en betydande devalvering. På förmiddagen den 29 september hade valutautflödet mellan kl 10.30 och 11.00 varit en miljard kronor. Verkställande utskottet i det socialdemokratiska partiet var då samlat på Bommersvik, och det stod klart för oss att det nog skulle bli nödvändigt med en nedskrivning av kronan. Kring detta förde vi sedan interna överläggningar."

Den bild Feldt här ger är att devalveringen tvingades på den tillträdande regeringen, genom de rörelser som uppkom på valutamark-

naden. Enda alternativet till en devalvering hade i det läget varit en stor räntehöjning, vilken hade direkt motverkat det "svängrum" för produktion och sysselsättning som utgjort ett huvudtema i socialdemokraternas valrörelse. I KU:s dechargebetänkande våren 1983 skrev majoriteten att utskottets granskning visat, att företrädare för den tillträdande regeringen "bedömde det som oundgängligen nödvändigt att Sverige snarast vidtog valutapolitiska åtgärder för att motverka det kraftiga valutautflödet ur landet. Det är mot denna bakgrund devalveringsbeslutet den 8 oktober får ses."³⁵ "Det fanns inget val", löd rubriken på en artikel av Feldt senare under hösten, där han motiverade devalveringen.³⁶ I den KU-utfrågning vars inledning återgavs tidigare fortsatte Feldt med att referera yttre faktorer: riksbankschefens bedömning vid ett sammanträffande med Feldt måndagen den 4 oktober att marknaden väntade sig en devalvering samt den finländska devalveringen med fyra procent onsdagen den 6 oktober. "Därmed ansågs loppet kört", förklarar Feldt och fortsätter:³⁷

"Då överlade jag på nytt med riksbankschefen, och vi kom överens om att den svenska riksbanken skulle underrätta övriga centralbanker om att den nytillträdande regeringen i Sverige förberedde ett valutapolitiskt beslut och att man ville kalla till konsultation. Jag ringde under onsdagen till finansministrarna i de övriga nordiska länderna och sade att det var fråga om en svensk devalvering, att den skulle äga rum så fort den nya regeringen hade tillträtt och att valutabörsen skulle vara stängd under torsdagen i Sverige. Jag bjöd också in dem till en överläggning på morgonen den 7 oktober. Den överläggningen ägde rum på Arlanda, såsom numera är välbekant, med deltagande av dåvarande riksbanksledningen och mig själv och några av mina medarbetare plus – tror jag – samtliga centralbankschefer och finansministrar. På eftermiddagen hade den nya regeringen insett sitt första sammanträde för att fatta informellt beslut om att skriva ner kronan under fredagen."

Feldts beskrivning är inte felaktig. Men den är ofullständig. Förmodligen var en devalvering ofrånkomlig om man inte ville tillgripa en drastisk räntehöjning (valutautflödet den vecka då Bommersviksöverläggningen hölls var enligt Feldts uppgifter i KU nära fyra miljarder och "skulle kunna bli av storleksordningen 10–15 miljarder under första oktoberveckan"). Marknaden väntade sig enligt Wohlins bedömning en devalvering och den nivå han själv hade i tankarna låg kring 10–12 procent.³⁸

Men devalveringen var inte bara påtvingad. Den var i realiteten, som en av aktörerna formulerar det, "troligen den mest och bäst förberedda devalveringen någonsin". Den var en del i en förberedd ekonomisk-politisk strategi, av partiets ekonomer genomtänkt sedan våren 1982 och under augusti/september mera konkret underbyggd. Partiledningens (inte VU:s) beslut om den togs på förmiddagen den 29 september. Valutautflödets politiska effekt var att sätta en snäv tidsgräns för beslut. Även de som i ett annat läge kunde ha argumenterat för att man borde vänta och se måste nu medge att den tillträdande regeringen måste handla omedelbart.³⁹ För någon eller några av de närvarande på Bommersvik, och kanske i kontakterna därefter med LO-ledningen, var devalveringen påtvingad. För de flesta, och för Feldts ekonomer i synnerhet, var den huvudelementet i en offensiv strategi för att få rejäl fart på en exportledd tillväxt. Tack vare valutaspekulationerna kunde motiven sammanlänkas till ett enigt ställningstagande och den offensiva karaktären av devalveringen tonas ner inför andra länder och internationella organisationer. Spekulationerna kom som en skänk från ovan, inte som hinder på vägen. De gjorde allt – beslutet, enigheten i partiet, den motvilliga acceptansen från omvärlden – lättare, inte svårare.

Även en ganska stor grupp i LO:s ledning informerades om planerna på den stora devalveringen. På kvällen måndagen den 4 oktober ägde en av de regelbundna träffarna mellan LO- och SAP-ledningarna rum. Inget läckte ut från LO. Ännu på morgonen torsdagen den 7 oktober, när valutahandeln i svenska kronor var stängd och Feldt hade sitt möte på Arlanda, låg förväntan i marknaden på en devalvering kring sex procent, som den manifesterades i det öppna växlingskontoret på Arlanda.⁴⁰

De andra nordiska ländernas företrädare var chockade över de 20 procenten i planerad svensk devalvering. Reaktionen var mycket stark. Som följd härav tog i praktiken Feldt själv beslutet att förorda en neddragning till 16 procent. Detta godtogs när den tillträdande regeringen samlades på partiexpeditionen på Sveavägen torsdag eftermiddag den 7 september och beslutades sedan formellt i riksbanksfullmäktige på morgonen den 8 oktober.⁴¹ Kvällen den 7 oktober och tidiga morgonen den 8 oktober var det stort pådrag för att informera arbetsmarknadsorganisationerna, näringslivet, den avgående regeringen, andra partier m fl.

Nivån på devalveringen – de 20, i det absoluta slutskedet lätt

nedkorrigerade procenten – var den som ekonomerna hade tänkt sig redan på våren och räknat på i augusti. Den hade ingen exaktare beräkningsmässig bakgrund än att man ville ta i mera än vad marknaden rimligen kunde förvänta sig, och därmed göra klart att det var en "engångsdevalvering", samt åstadkomma en så stark faktisk och psykologisk förändring att den skulle förmå näringslivet att reagera, bl a genom att köpa mer insatsvaror från svenska underleverantörer. Om Skylla var risken av en så liten devalvering att den skapade förväntningar om mer så utgjordes Charybdis av risken för en så stor devalvering att den stigande vinst- och inflationsnivån skulle provocera fram alltför starka kompensationsmekanismer i framförallt lönebildningen och att de fackliga organisationerna skulle vägra godta reallönesänkningen. I det smala sundet däremellan gällde det att kryssa i medvetande om att den råkar ut för Skylla som önskar undgå Charybdis.

Med devalveringen hade den tillträdande regeringen valt ekonomisk-politisk strategi. När väl devalveringsbeslutet var taget och genomfört fanns ingen återvändo. Andra inslag i politiken måste nu underordnas kravet att göra devalveringen framgångsrik. Reallönesänkningen måste tas. Priseffekten fick inte kompenseras. Och all kraft måste sättas in på att pressa ner inflationen så att den kom i paritet med omvärldens, något som också förutsatte att budgetunderskottet minskades.

Socialdemokraternas valrörelse 1982 hade inte varit rik på sociala reformlöften. Men valprogrammet och valbudskapet var ändå inte tillräckligt som sammanhängande program för en ny regering, lika lite som de borgerligas program 1976. Inget konkret och snabbt verkande medel hade presenterats för hur en bred, exportinriktad tillväxt skulle komma igång. Budgetbelastningen från annat än de sociala reformlöften var betydande: strukturfond, löften om stora insatser i de statliga företagen och olika industribranscher som teko och gruv. Inga tillräckligt omfattande, konkreta besparingar i statsbudgeten hade presenterats före valet. De båda stora "svarta hål" i krisprogrammet som Klas Eklund och Carl Johan Åberg pekade på sommaren 1981, budgetbesparingar och metod för kostnadssänkning, hade inte fyllts ut sedan dess.

Men på eget initiativ och ansvar hade partiets politiska tjänstemän på det ekonomiska området i god tid insett vad som brast och gjort sin egen analys av verkligheten för en kommande socialdemokratisk regering. Den stora devalveringen, som trots protester från

andra länder dock vann praktisk accept tack vare att den så överraskande genomdrevs som ett faktum första dagen från en ny regering, slog åtminstone tre härjande flugor i en smäll:

1. Den förbättrade drastiskt det relativa *kostnadsläget* för svensk industri vid starten av en internationell konjunkturuppgång och fick därigenom fart på industritillväxten utan att försämra bytesbalansen (särskilt som dess effekt förstärktes av den devalvering som redan hade genomförts på hösten 1981).
2. Den innebar en betydande åtstramning av *inhemsk konsumtion*, vilket ytterligare förbättrade bytesbalansen.
3. Den löste en stor del av socialdemokraternas *budgetdilemma*, ty med hänvisning till den generella klimatförbättringen kunde industrisubventionerna reduceras, strukturfonden och liknande selektiva förslag från oppositionstiden läggas åt sidan samt mer pengar dras in från kapital- och företagsbeskattningen utan att börs och näringsliv förtvinade. Under det ultimativa krav som kampen mot inflationen nu ställde för att devalveringen inte skulle misslyckas (Charybdis virvel hotade) blev det också lättare att driva en hård budgetprövning och avindexera på ett sätt som i praktiken innebar betydande besparingar.

I den 19 sidor långa "Krisplan för Sverige" nämns ordet fond på ett enda ställe och då gäller det "Särskilda avsättningar till investeringsfonder". Begrepp som "löntagarfonder", "strukturfond", "utvecklingsbolag" – vilka fram till 1981 hade varit centrala element i socialdemokraternas politik för att öka tillväxten i svensk industri, samtidigt som kostnadsproblemets allvar förnekades – lyste nu med sin totala frånvaro. Med Feldts tidigare citerade ord om krisgruppens arbete: "Det var näringslivet, det i huvudsak privata, och marknadsekonomin som skulle fås att fungera bättre."

Om den nya regeringen hade försökt den utgiftsledda expansionens väg, även om den i stor utsträckning hade gått via offentliga investeringsprogram, skulle med stor sannolikhet restriktionerna från bytesbalans och budgetunderskott ha tvingat den att efter en tid byta strategi (i praktiken visade det sig dessutom vara svårare än i teorin att få igång de offentliga investeringsprojekt som dominerade investeringsprogrammet, liksom bostadsbyggandet⁴²).

Om regeringen istället hade valt som huvudväg att enbart via

hård finans- och antiinflationpolitik bekämpa underskotten skulle ökad arbetslöshet troligen ha medfört sådana inre konvulsioner att den inte hade kunnat hålla fast vid strategin (och regeringen hade då tvingats starta med en räntehöjning på, som Feldt efteråt bedömer det, 3–4 procent).

Styrkan i den socialdemokratiska starten 1982 var att man inte väntade med att korrigera ohållbara strategier tills erfarenheten gav smärtsamma bevis på att de inte bar. Scenarier för de alternativa huvudvägarna hade gjorts och analyserats redan före tillträdet och det ohållbara utmönstrades från början (med undantag för delar av budgetpolitiken). Erfarenheterna från socialistregeringen i Frankrike, som under 1982 tvingades överge sin inledande expansionistiska politik under tryck av bytesunderskott, budgetunderskott och inflation, gick också att ta vara på.

Samma analysmaterial som ekonomerna fick ta initiativ till och syssla med på egen hand före valet blev nu det helt centrala för partiledningen och den blivande regeringsledningen. När det behövdes fanns det till hands. Nu var inte längre formuleringarnas och mediernas tid. Nu stundade verklighetens.

5. Organisation: departementen

Förändringar i departementsorganisationen kan ske av fyra olika anledningar:

– Ett skäl är det *arbetsrationella*. Över åren kan arbetsbelastningen mellan departementen ha blivit skev och man vill rätta till den. Eller den gällande ansvarsfördelningen kan ha visat sig vara mindre lämplig, oavsett politiska aspekter.

– Ett andra skäl hänför sig till regeringens *politiska program*. En ny regering, men även en sittande, vill visa ett särskilt intresse för ett ämnesområde och stärka dess politiska tyngd ("organization = mobilization of bias").⁴³

– Ett tredje skäl, giltigt för en koalitionsregering, är det *partipolitiska*. En viss ärendefördelning kan vara avhängig koalitionsförhandlandet och spegla olika partiintressen.

– Ett fjärde skäl är det *personliga*. När det inte är givet vilket departement som en viss ärende-grupp hör till kan placeringen påverkas av intresse och lämplighet hos berörda ministrar.

De båda första skälen har nästan alltid långsiktig karaktär. Även

om t ex en socialdemokratisk regering väljer att inrätta ett miljö- och energidepartement, avskaffa det gamla handelsdepartementet och göra om kommundepartementet så består sådana förändringar troligen även under en annan regering, helt enkelt därför att de är en följd av förskjutning över tid av ärendebelastning, ärendetyper och allmän politisk vikt.

De båda senare skälen är av mer kortsiktig natur. Fördelen med sk paragraf 5-förordnanden är att man kan ta hänsyn till de särskilda omständigheterna hos en viss regering – partirelationer, personlig lämplighet – vad gäller ministeransvaret för olika ärendegrupper utan att för den skull långsiktigt ändra själva departementsorganisationen.

1976 genomfördes eller aviserades vid starten tre förändringar i departementsorganisationen och ärendenas fördelning på departement. Finansdepartementet delades i ett ekonomidepartement och ett budgetdepartement (skedde formellt den 25 november 1976⁴⁴). De regionalpolitiska frågorna överfördes från arbetsmarknads- till industridepartementet.⁴⁵ Kyrkofrågorna överfördes från utbildnings- till kommundepartementet.⁴⁶ Härutöver överfördes ansvaret för bevakningen av jämställdhetsfrågorna från statsrådsberedningen till arbetsmarknadsdepartementet.

Ingen av dessa förändringar hade som huvudmotiv något av de båda långsiktiga skälen. Skapandet av ekonomiministerposten var Thorbjörn Fälldins sätt att som regeringsbildare placera en av partiledarna.⁴⁷ Som partiledare var det arbetsmässigt omöjligt för Gösta Bohman att ansvara för hela finansdepartementet. För centern och folkpartiet var det 1976 otänkbart att ha en moderat som budgetstatsråd, med tanke på den tyngd en budgetminister måste ha när det gäller att stoppa utgiftskrav. "Mittenpolitiken", med dess ambition att visa upp sociala reformer och stora statliga insatser mot arbetslöshet kunde inte föras med moderat nyckel till kassakistan.⁴⁸ Och i en koalitionsregering var det svårt att låta någon partiman få den fulla tyngden av Gunnar Strängs hela finansministerroll.

Att regionalpolitiken överfördes till Åsling och sedermera även organisatoriskt till industridepartementet sökte centern visserligen till en del motivera med att sambandet med industripolitiken var starkare än med arbetsmarknadspolitik. Men det stora reella skälet var att regionalpolitiken var en av centerns verkliga hjärte-

mentet. Per Ahlmark såg gärna att han avlastades de ganska många regionalpolitiska ärendena. Han hade ändå händerna mer än fulla med att vara partiledare, medlem i regeringens inre kabinett (som de tre partiledarna i praktiken utgjorde) samt ansvarig för arbetsmarknad, invandring och jämställdhet. För kyrkofrågorna hade centern, och Johannes Antonsson personligen, ett stort intresse. Även före regeringsskiftet 1976 var det kommunministern som föredrog dem i regeringen. Antonsson blev för övrigt också nordisk samarbetsminister; han var sedan gammalt starkt engagerad i arbetet i Nordiska rådet. Överföringen av samordningsansvaret i jämställdhetsfrågorna till arbetsmarknad var helt enkelt en av folkpartiets "vinster" under regeringsförhandlingarna, efter den hårda profilering partiet hade gjort i dessa frågor under den föregående valrörelsen. Konkret skulle nu framförallt en lag om jämställdhet i arbetslivet utarbetas, vilket även sakligt sett låg naturligt i arbetsmarknadsdepartementet.

En motivkrets var avgörande i samtliga fall, nämligen den tredje ovan: partipolitiska intressen och hänsyn i koalitionen. När Per Ahlmark tog hand om jämställdheten från Fälldin och släppte regionalpolitiken till Åsling kan även graden av personligt engagemang hos de tre i de frågor det gällde ha spelat in (detsamma kan kanske sägas om kyrkofrågorna, där dock ingen faktisk ändring i ansvarsfördelningen skedde jämfört med tidigare).⁴⁹

Det var små förändringar som genomfördes i departementsorganisationen vid regeringsskiftet 1976.⁵⁰ Däremot användes paragraf 5-förordnanden flitigt, framförallt för att lösa statsrådsmatematiken mellan de tre partierna. Man kan tycka att en borgerlig regering som äntligen får chansen efter 44 år med socialdemokraterna i kanslihuset och efter en av de mest ideologiskt laddade valrörelserna någonsin skulle ha känt behov av att skaffa sig andra organisatoriska redskap än den avgående socialdemokratiska regeringen. Två huvudskäl kan anges för att förändringarna blev så små:

– Det ena skälet var att den gemensamma förändringsviljan hos de tre borgerliga partierna i själva verket var liten 1976. I den stora valfråga där den blivande statsministern och hans parti hade stark vilja att åstadkomma förändringar, energifrågan, tillsattes också en minister som inte funnits tidigare, inom ramen för industridepartementet. Det de borgerliga hade drivit gemensamt under valrörelsen gällde *motsånd* mot förändring, nej till löntagarfonder, marksocialisering och den socialdemokratiska kongressens olika beslut om

ökat statligt inflytande i enskilda branscher. Praktiskt taget varje existerande sektor och departement hade åtminstone något av de tre koalitionspartierna som ganska engagerad företrädare: centern för industri och kommun, folkpartiet för arbetsmarknad och utbildning, moderaterna för försvar och justitie osv. Politiken behövde inte vara i allt densamma som tidigare. Men sektorn och sektorsindelningen hade även sina borgerliga försvarare.

– Det andra, och troligen viktigare, skälet var att regeringsbildarna saknade den kunskap om regeringskansliet, ärendetyngd och arbetssätt i regering som hade krävts för att göra större ändringar i departementsorganisationen. De hade heller inte tid att under själva regeringsbildningen skaffa sig den kunskapen. Och genom att det ända fram till de sista dagarna var osäkert om trepartiregeringen alls skulle kunna bildas ansåg sig de tre partiernas företrädare heller inte kunna ta kontakter med departementen och orientera sig. Den egna närmast totala ovanan vid att regera gjorde också att de hade en betydande respekt och kände stor osäkerhet inför vad det praktiskt innebar att regera. Det var inte ett självmedvetet gäng, inriktat på att dirigera med egen taktpinne, som tog över. Det var snarare en grupp elever i regerandets konst, rädda att göra något som skulle skapa gnissel i den administrativa kanslihusorkestrer.

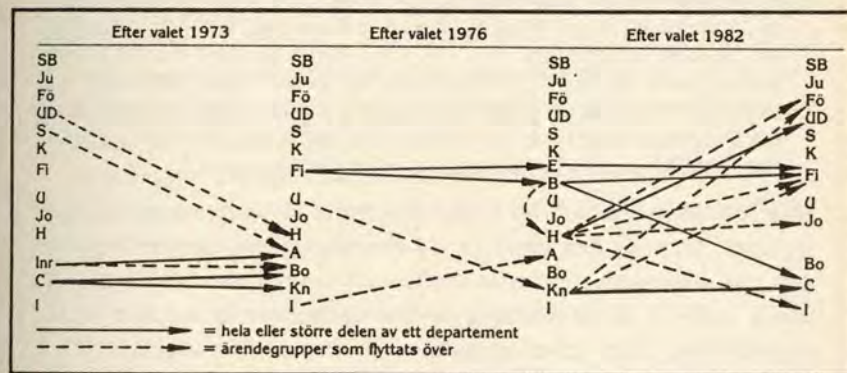
En av dem som hade den bestämda uppfattningen att den tillträdande regeringen borde vara försiktig med ändringar i departementsorganisation och rutiner var den blivande statssekreteraren i statsrådsberedningen, Gösta Gunnarsson. "Det var viktigt att kunna ta över ett fungerande maskineri och börja dra nytta av det, så att vi inte utöver politiska problem och en svår verklighet också fick administrativt trassel", motiverar han efteråt sin inställning.⁵¹

1982 genomfördes en betydligt större omorganisation av departementen. Skillnaden i omfång belyses av diagram 6, som hämtats ur regeringskansliets personaltidning Klaraposten (nr 5, september 1985).

Olof Palme godtog huvuddragen i det förslag som Ferm-gruppen hade lagt fram i sin slutrapport. I en bok om Olof Palme som kom ut i början av 1987 beskriver Ulf Larsson vad som under regeringsbildningen skedde med gruppens förslag:⁵²

"Förslaget innebar att fyra departement avvecklades (ekonomi-, budget-, handels- och kommundepartementen) och två tillkom (finans- och civildepartementen). Utrikeshandelsfrågorna fördes

Diagram 6: Organisationsförändringar mellan departementen 1973–1985. Källa: Klaraposten nr 5, 1985.



talförsvarsdepartement markerades, den besynnerliga uppdelning av finansdepartementet som de borgerliga gjorde 1976 för att ge Gösta Bohman ett eget, ej alltför arbetstyngt revir försvann och finansdepartementet återuppstod (dock ej identiskt med det tidigare), energifrågorna fördes ihop till industridepartementet och det nya civildepartementet fick som sin uppgift att bli svara för den offentliga sektorns förnyelse. Palme följde förslaget helt och hållet och hade därmed genomfört sin andra stora förändring av departementsorganisationen. Hans egen komplettering av förslaget var utnämningen av en vice statsminister."

Olof Palme och socialdemokraterna hade alltså tagit vara på den sällsynta chans som nu gavs att tänka igenom departementsorganisationen förhållandevis fritt från åratals avlagringar och personbindningar. När organisationsförslaget gjordes var det utan kopplingar till bestämda personer för de olika posterna (dock hade Feldt och Thage G Peterson synpunkter utifrån sina blivande roller).

Att det främst var det första av de fyra motiv som angavs inledningsvis, arbetsrationaliteten, som låg bakom huvudinslagen i 1982 års departementsreform bekräftas också av Olof Palmes svar i en intervju för Klaraposten efter regeringsskiftet. Sammanslagningen till ett finansdepartement innebar ju bara att man återgick till den gamla ordningen, från ett specialarrangemang för koalitionsregerande. Om de övriga förändringarna sade den nye statsministern:⁵³

"Handels hade för många disparata frågor, så det hade vi funderat på att dela redan på 60-talet. Kommundepartementet blev efter en hektisk inledningsperiod för sprött och fick för lite att

göra. Lönefinansens var ingen särskilt idealisk konstruktion. Den blev alltför präglad av finansdepartementet och då kom idén att man skulle samla den offentliga förvaltningen. Och det blev vad vi så småningom, efter mycket tänkande fram och tillbaka, kom fram till: civildepartementet. Namnet Civil blev det mest för att vi inte kunde hitta på något bättre namn. Ur personalens synpunkt bör det vara en styrka att få de här frågorna samlade i ett departement. Civildepartementet har en demokratiuppgift och ska representera den enskilde medborgaren gentemot myndigheterna.”

Den ordning i vilken Olof Palme motiverar civildepartementet torde också ha varit den verkliga vid övervägandena. Starten var frågan hur finansdepartementet skulle vara sammansatt (och hur man skulle undvika överbelastning på finansministern under år med utomordentligt stora arbetsuppgifter i ekonomi och budgetarbete), i kombination med frågan vad man skulle göra med det lilla kommundepartementet.⁵⁴

I intervjun för Klaraposten berättar Palme också att ”jag redan 1975 hade påbörjat utvecklingsarbetet för en ny departementsreform. Vi tyckte då att tiden var mogen för en ganska genomgripande översyn, men så kom valet emellan.”⁵⁵

Den enda väsentliga förändring som skedde i förhållande till Fermgruppens förslag till ärendefördelning var en följd av att vice statsministern Ingvar Carlsson även fick hand om forskningsfrågorna. Gruppen hade föreslagit en uppdelning på en forsknings- och kulturminister samt en utbildningsminister. Nu blev det istället en grundskole- och kulturminister samt en gymnasie- och högskoleminister (plus Ingvar Carlsson för forskningen). Regeringsbildarens tanke var att Bengt Göransson skulle ta hand även om gymnasieskolan, men Lena Hjelm-Wallén pläderade starkt för vikten av ett samband mellan gymnasiet och högskolan och fick så ansvar för båda.⁵⁶ Här är ett även socialdemokratiskt exempel på personhän-syn vid uppdelningen av ärenden: Olof Palme ville uppenbarligen ha en minister för grundskolan som inte var uppbunden till partiets föregående regeringsperiod på detta område och som skulle ha lättare för att göra nyorienteringar (jfr vad som tidigare noterades om de nya signalerna i skolpolitiken efter 1979 års val).

Av de specialministrar, på paragraf 5-förordnanden, som Fermgruppen hade angett som tänkbara förordnades en sjukvårdsminister, en invandrarminister och en minister för statliga företag. Däremot blev det ingen skatteminister (arbetsproblemet löstes i stället med civildepartementet) och ingen bistånds- och nedrustningsminister.

Posten som utrikeshandelsminister fanns med i gruppens förslag.⁵⁷

Trots att omflyttningarna mellan departementen blev stora, framförallt genom att handelsdepartementets diversehandel hade utförsäljning, så bevarades i stort sett det 50-tal arbetsenheter som är regeringskansliets verkliga kärna och vilkas uppdrag och ärende-definitioner troligen mer än något annat gör problemtolkning och ”focus of attention”.

Den exakta ärendefördelningen mellan departementen blev inte klar under tiden av regeringsbildning. För det fordrades ett omfattande arbete under hösten.

6. Organisation: samordning

Även valet av *samordningssystem* och uppbyggnaden av *statsministerns kansli* är centrala organisationsfrågor under en regeringsbildning: Statsministerns kansli byts ut nästan helt och hållet i samband med regeringsskiftet. Av detta skäl, och då statsministern inte på samma sätt som områdesansvariga statsråd binds till att handlägga bestämda typer av ärenden, finns större frihet än ute i departementen att anpassa organisationen till personens egna önskemål och behov.

1976 var den stora frågan hur samordningssystemet skulle se ut mellan de tre regeringspartierna och hur detta i sin tur skulle förhålla sig till de två etablerade huvudformerna av samordning: från finansdepartementets budgetavdelning och från statsrådsberedningen. En möjlighet hade varit att de tre partiledarna även mera uttalat hade bildat ett inre kabinett, lett av statsministern. De skulle i så fall alla tre ha placerats i statsrådsberedningen, med sina staber omkring sig. Moderaterna och Gösta Bohman verkade för en sådan lösning.⁵⁸ Centern och folkpartiet var dock inte intresserade. Fälldin gjorde klart att han som statsminister inte ville sitta och ”vara bevakad” i statsrådsberedningen.⁵⁹ Folkpartiledaren Per Ahlmark ville ha departementsansvar av två skäl: dels var han rädd att annars bli alltför anonym, dels ansågs det inom partiet viktigt att bredda bilden av partiledaren genom att han efter årtal av agitation tog praktiskt ansvar för ett centralt sakområde, som låg mitt i den politiska hetluften.

I intervjuer för denna avhandling vidhåller Gösta Bohman sin ursprungliga uppfattning medan Ahlmark har övergått till Bohmans.⁶⁰ Per Ahlmark tror efteråt att han delvis hade fel och konstaterar att han underskattade den enorma pressen från summan av de

tre uppdragen: partiledare, statsråd (dessutom både arbetsmarknads- och invandrarminister) och regeringssamordnare. "Det var jävligt körigt."⁶¹

I och med att partiledarna, utom statsministern, skulle ha konkret ärendansvar ute i departement och Fälldin inte ville ha företrädare för de andra i statsrådsberedningen gav sig den lösning som blev närmast av sig själv. Den lediga tjänsten som statssekreterare i statsrådsberedningen besattes med centerns kanslichef Gösta Gunnarsson och kanslirådstjänsten, mer inriktad på service till statsministern vad gäller tal m m, med Fälldins politiske assistent Göran Johansson. Sakkunnigtjänsterna som kontaktmän för statsrådsberedningen med olika departement fylldes med yngre handläggare från främst centerns riksdagskansli samt med Andreas Ådahl för de tunga ekonomiska frågorna. Moderaterna och folkpartiet måste då ha sina egna kanslier runt partiledarna, dels för att biträda dessa i deras allmänpolitiska roller, dels för att föra sina partiers talan i regeringens arbete med framförallt de frågor som andra partiers statsråd hade om hand, dels för att förankra regeringens politik i de egna riksdagsgrupperna (vilket var den kanske allra viktigaste uppgiften).

Moderaterna var det parti som hade lagt ner möda på samordningsfrågan. "Skall den nya regeringen bli framgångsrik, måste vi redan från början få till stånd en fungerande samordningsmekanism som blir kapabel att klara av de spänningar som förr eller senare kommer att infinna sig", hävdade Carl Bildt i en promemoria, daterad den 23 september 1976, och fortsatte: "Erfarenheterna från de borgerliga regeringarna i Danmark och Norge pekar entydigt på den vikt som redan under regeringsbildningen bör läggas vid diskussioner om denna fråga." Från någon i folkpartikretsen, vars riksdagsgrupp bl a rymde de två statsvetarna Daniel Tarschys och Björn Molin, förelåg en särskild PM om de positiva danska erfarenheterna av att lösa frågor genom att statsråd bildade regeringssamordningskommittéer.

Bildt förordade annars i sin PM att man skulle söka klara en del av samordnings- och förankringsproblemet genom att till varje departement knyta en riksdagsman var för de tre partierna (eller för de partier som saknade företrädare i departementet), i form av sakkunniga. Han angav tre fördelar med en sådan ordning: statsrådet skulle få viss hjälp i sitt rent politiska arbete, mindre frågor skulle kunna avgöras redan på den här nivån och därmed inte behöva föras långt upp i samordningshierarkin, "och för det tredje kan man denna

väg lösa det annars ganska besvärliga problemet vad gäller relationer mellan regering och de olika riksdagsgrupperna".

I såväl Bildts PM som en motsvarande, kortare, av folkpartiets Carl Tham, daterad den 5 oktober, markeras också vikten av politisk planering. Bildt avslutade sin PM så här:⁶²

"Samordningen under de första månaderna blir självfallet av speciell betydelse, eftersom det är under denna tid som den allmänna regeringsdeklarationen skall omsättas i ett mer eller mindre detaljerat program för vad som skall uträttas inom de olika departementen under de kommande åren. Lämpligen bör strävan vara, att det inom varje departement – lämpligen statsråd, statssekreterare, de två sakkunniga samt eventuella riksdagsmän med sakkunskap – inom loppet av en eller två månader tas fram ett långsiktprogram för vad som bör göras. Speciellt utredningsväsendet bör gås igenom, liksom besättningen av olika verk och annat. Dessa olika departementsprogram förs löpande upp till diskussioner vid större planeringsmöten med regeringen, som t ex kunde förläggas till Harpsund i ett par omgångar. Förutom departementsprogrammen tar SB fram olika papper i frågor av mera övergripande natur, eller frågor som av andra skäl kan antas bli speciellt brännbara."

Tham menade liksom Bildt att man "för att inte överanstränga den centrala samordningsorganisationen kan överväga någon permanent form för kontakt mellan partierna också ute i departementen". Och om den politiska planeringen framhöll han:

"Omedelbart i höst måste en genomgång av utredningsläget göras. Likaså måste bedömas vad av löftena i regeringsdeklarationen som bör föras fram redan under våren (i budgeten eller senare). Också tilläggspropositioner i februari/mars måste ju beaktas i budgetarbetet och delvis börja arbetas på i fackdepartementen i slutet av hösten."

Moderaternas papper fick ingen praktisk betydelse.⁶³ Fälldin lär ha irriterats av att en ung moderat sekreterare skrev om hur Harpsund, statsministerns enskilda residens, skulle användas. Viktigare var att centern i allmänhet och Fälldin i synnerhet hade en helt annan syn på värdet av organisatoriska lösningar och en systematisk politisk planering. "Samordningsproblemet handlar om politik, inte teknik", förklarar Fälldin senare. "I den politiska samordningen är det uppgörelsen med riksdagsgrupperna som är det reella problemet, att förankra olika regeringsförslag så att de får stöd också i riksdagen. Inga samordnare i världen kan med samord-

ningsteknik lösa problem som finns i riksdagsgrupperna.”⁶⁴ Fälldin menar också att man måste vara uppmärksam på risken för att omfattande planering och diskussioner i olika samordningsgrupper på ett tidigt stadium låser frågor, så att man i praktiken berövar statsråden möjligheten att styra.⁶⁵ ”På det viset kan mycket av beredningar, behandlande och samordnande på nivåer under regeringskretsen skapa politiska problem lika mycket som att lösa dem”, hävdar Fälldin.

Samordningssystemen ägnades ingen energi från den tillträdande statsministern eller i diskussionerna i partiledarkretsen. Gösta Gunnarsson tecknade – med tillgång till moderaternas och folkpartiets synpunkter – alldeles kring tillträdet ner för hand hur det skulle bli, i några korta punkter:⁶⁶

”Statsrådsberedning som nu, men utan samordningsminister. I stället återbesätts den vakanta statssekreterartjänsten. Bohman och Ahlmark en stab hos sig på resp. dep. under ledning av en statssekreterare. 3-4 personer. Tillkommer departementets informationssekreterare. Statssekreterartjänsterna hos Ahlmark och Bohman kräver riksdagsbeslut. T.v. extra statssekreterare. Stabspersonalen i övrigt knyts till resp. dep. som sakkunniga. Statssekreterarna hos Ahlmark och Bohman deltar i de veckovisa sammanträdena med statssekreterarna under ordförandeskap av statsrådsberedningens statssekreterare. Där tas regelmässigt planeringen av ärenden i resp. departement upp. Inre kabinett inget formellt. Viss försiktighet ifråga om byråkratisering.”

1982 var frågan vad som borde göras annorlunda i statsrådsberedningens organisation, ställning och arbetsätt jämfört med Palme I. Fermgruppen berörde den frågan bara helt kort i sin rapport. Gruppen hävdade att samordningen i första Palme-regeringen väsentligen hade varit en ”samordning nerifrån”, dvs bestått i att hålla statsministern informerad om vad som pågick i departementen. Gruppen ville nu ha mer av ”samordning uppifrån”, dvs att statsrådsberedningen aktivt drev frågor i förhållande till departementen, och då särskilt sådana frågor som annars riskerade hamna mellan stolarna. Tanken på en ”framtidsgrupp” nämndes inte i rapporten. Gruppen hävdade att arbetet inom statsministerns kansli borde ”ledas av en enda statssekreterare”. Utöver denne föreslogs också en ”samordningsminister som även ersätter statsministern, i realiter en vice-statsminister”. Den utgick i övrigt ifrån att det var statsministerns sak att diskutera frågorna kring sitt kansli

”med den tilltänkte samordningsministern”.⁶⁷

Det blev nu ingen samordningsminister utan en framtidsminister, vilket arbetsmässigt var det rakt motsatta – frigjord från det dagliga arbetet, inte ledare för det. Det blev en framtidsgrupp. Och det blev fyra statssekreterare i statsrådsberedningen, inte en. Detta reser frågan hur noga planerad på förhand som den nya statsrådsberedningen var. Var den, på motsvarande sätt som departementsreformen i övrigt, en följd av en systematisk prövning av vad som skulle vara den mest arbetsrationella organisationen? Svaret får i första hand sökas i samspelet mellan Olof Palme och Ingvar Carlsson, kompletterat med redovisningar från de tre statssekreterarna Ulf Larsson, Odd Engström och Kjell Larsson.⁶⁸

Olof Palme och Ingvar Carlsson hade fört vissa samtal före valet om hur svårt det är för departementschefer att hinna med annat än de löpande ärendena. Men något förslag om hur statsrådsberedningen borde se ut fanns inte före valet. Den bild som framträder vid samtal med olika berörda personer är att den nya organisationen i stor utsträckning var en följd av vilka Olof Palme ville ha som närmaste medarbetare.

Ingvar Carlsson hade under många år varit partiets och Palmes särskilde ”problemlösare”. Han var inte särskilt benägen att alls gå in i en ny regering. Under de tio åren 1967–1976 hade han slitit med tre tunga regeringsuppgifter: som statssekreterare i statsrådsberedningen 1967–1969, utbildningsminister 1969–1973 och bostadsminister 1973–1976. Under de sex oppositionsåren hade han dragit ett stort lass i utrednings- och programarbete. Ingvar Carlsson ville inte gå tillbaka till ett tungt departementsansvar. Han hade vissa tider haft starka funderingar på att lämna politiken och nyligen haft erbjudande om att bli VD för Folksam. Han antydde nu för några möjligheten att bli partisekreterare.

Olof Palme var dock mycket angelägen om att ha med Ingvar Carlsson. Denne klargjorde då att han absolut inte ville bli samordningsminister. Hans erfarenhet sade honom att en sådan blir hårt upptagen av alla dagsproblem. Ingvar Carlsson minns också efteråt att han under den första tiden i Palme II måste värja sig för att inte av statsråd och statssekreterare uppfattas som just samordningsminister.⁶⁹

Mot denna bakgrund kom organisationen att starkt påverkas av vad Ingvar Carlsson skulle känna som en meningsfull och stimulerande uppgift i regeringsarbetet. Olof Palme och han anknöt tidigt

efter valet till deras tidigare resonemang om värdet av att ha någon grupp som inte bands upp helt av de löpande regeringsärendena och som kunde arbeta friare. Palme föreslog lösningen med Ingvar Carlsson som ställföreträdare för statsministern och ansvarig för en särskild framtidsgrupp.

Vad som här skildrats innebär självfallet inte att det saknades sakskalet för lösningen. Olof Palme delade Ingvar Carlssons starka upplevelse av hur ministrar absorberas av löpande ärenden som väljer över dem. I Klaraposten säger Palme följande om Carlssons arbetsuppgifter:⁷⁰

”Jag lärde mig förut att så mycket hänger på att statsministern fungerar 24 timmar om dygnet och så mycket kan stanna upp om han får förhinder. Den här konstruktionen hoppas jag ska fungera. I synnerhet som Ingvar Carlsson och jag efter många år är så samkörda. Ingvar Carlsson är inriktad på framtidsfrågor och får mer tid att tänka långsiktigt. Genom att dela upp jobbet på två får man förhoppningsvis en större effektivitet. Redan på 50-talet diskuterade Erlander och jag att jag skulle ta tjänstledigt för att enbart ägna mig åt att tänka. Men jag tror inte på det, för då sitter man isolerad. Nyckeln till det här är att kunna vara mitt inne i det dagliga, men ändå kunna ha lite tid att ägna sig åt sånt som långtidsfrågor. Det är ett experiment, vi får se hur det går.”

Sedan Ingvar Carlsson bett Kjell Larsson att bli statssekreterare för framtidsgruppen började denne lägga upp organisation och rekrytera personer. Några papper för detta eller någon planering för framtidsgruppen fanns inte från tiden före valet. Inte heller såg Kjell Larsson material om statsrådsberedningens organisation i övrigt.⁷¹

Även den andra nyheten – uppdelningen på två statssekreterare för statsministern – hade ett personsamband. Odd Engström arbetade under särskilt det sista oppositionsåret intensivt med arbetsmarknadsfrågorna, i nära samspel med Anna-Greta Leijon. Olof Palme tycks ha utgått från att Engström skulle fortsätta detta samarbete, som statssekreterare. Odd Engström tackade dock nej till Leijons erbjudande och var inställd på att fortsätta på det socialdemokratiska riksdagskansliet. Anledningen var helt enkelt att han trivdes utomordentligt väl på riksdagen och tyckte sig redan ha arbetat nog många år i regeringskansliet. När Palme fick klart för sig att Odd Engström inte skulle gå till arbetsmarknadsdepartementet ville han att Engström istället skulle komma över till statsministerns stab. Eftersom uppgiften att organisera arbetet för en statsminister kändes som en ny och spännande erfarenhet sade Odd Engström ja.⁷² Med

hans bakgrund, bl a flera år som departementsråd i finansdepartementet, var det naturligt att Odd Engström blev statssekreterare. Olof Palme bad Ulf Larsson och Odd Engström att göra upp om den exakta arbetsfördelningen. Det gjorde de på det sättet att Engström fick ansvar för främst statsministerns yttre framträdanden (men i viss mån även egna arbete i regeringen), medan Ulf Larsson (vilket var klart hela tiden) skulle ha den traditionella statssekreteraruppgiften, som sammanhållande kraft i regeringsarbetet.⁷³

Såväl framtidsgruppen som de två statssekreterarna hos statsministern tillkom alltså under själva regeringsbildningen (även om önskvärdheten av en friare resurs säkert fanns med i både Olof Palmes och Ingvar Carlssons tankar också före valet). Och de byggde inte på någon organisationsstudie. Det är mera korrekt att betrakta organisationen av den nya statsrådsberedningen 1982 som ett försök att på lämpligt sätt fördela arbetet mellan de personer som den nye statsministern ville ha som sina närmaste medarbetare. Slutsatsen styrks av att organisationen inte bestod när de speciella personförhållandena ändrades. När Odd Engström efter ett år övergick till att bli finanssekreterare i Stockholms kommun begränsades antalet statssekreterare hos statsministern till en. När Ingvar Carlsson blev statsminister 1986 utsågs ingen vice statsminister och ingen särskild statssekreterare för framtidsgruppen, som också fick en annan arbetsinriktning.⁷⁴ Och forskningsfrågorna återgick till utbildningsministern.

Det är också tveksamt om man ska se den starka expansionen i antalet medarbetare på statsrådsberedningen 1982 som uttryck för att statsministern tog ett starkare grepp om styrningen av regeringen. I den avgående statsrådsberedningen (mittenregeringens) fanns en statssekreterare, en informationssekreterare samt åtta politiska sakkunniga (vartill kom en riksdagsledamot som sakkunnig), sammanlagt tio personer. Efter fem månader med den nya socialdemokratiska regeringen, vid månadsskiftet februari/mars 1983, hade i statsrådsberedningen förordnats fyra statssekreterare, tre informationssekreterare och 20 politiskt sakkunniga.⁷⁵ Det rör sig till synes om en dryg fördubbling av numerären. En del av skillnaden förklaras dock av att nu även en del assistenter förordnades som sakkunniga (närmast för att kunna ges rimliga löner i förhållande till arbetsinsatserna). Den reella ökning i antalet medarbetare som likvälskedde, och som var stor,⁷⁶ gällde inte mer än till ytterst liten del det politiska granskningsarbetet i förhållande till departementen.

Inte förrän i mitten av januari 1983 var fö organisationen av kontaktmän i statsrådsberedningen klar.⁷⁷ Den bestod då av sju handläggare, utöver statssekreteraren, varav några också hade andra uppgifter. Samtidigt fanns på finansdepartementets budgetavdelning 29 handläggare, varav två tredjedelar med direkta granskningsuppgifter mot departementen.⁷⁸

Ökningen av de politiska tjänstemännen på statsrådsberedningen gällde dels framtidsgruppen (som dock till viss del också agerade i förhållande till departementen), dels den personliga servicen till statsministern i hans många växlande och växande uppgifter. Hans Dahlgren, daglig och nära medarbetare till Olof Palme under dennes sista tio år och den nye statsministerns pressekreterare 1982, nämner att Olof Palme hävdade att allting i arbetstrycket på statsministern hade blivit dubbelt så stort jämfört med hans förra period som statsminister. Det kom dubbelt så många brev som måste hanteras och besvaras. Det var dubbelt så stora anspråk på framträdanden, intervjuer och tal. Även det utrikespolitiska och internationella trycket på en statsminister hade fördubblats, jämfört med hur det var ännu vid 70-talets mitt. Följaktligen behövdes nu två brevsvarare, två talskrivare, två utrikespolitiska medarbetare, två pressekreterare, medan man förr kunde klara sig med en i varje funktion.⁷⁹

Olof Palme hävdade i en radiointervju 1983⁸⁰ att han som regeringsbildare 1982 ville a/ stärka finansdepartementets inflytande, b/ stärka regeringen som kollektiv, främst genom allmänna beredningar, c/ ge fackdepartementen största möjliga frihet. Samtliga dessa tre ambitioner innebär *mindre* av direkt styrning från statsministern och statsrådsberedningen. Bakom torde i stor utsträckning ha legat vad socialdemokraterna uppfattade som brister i de föregående borgerliga regeringarna: att finansdepartementets grepp om budgetutvecklingen varit för svagt, att regeringen som kollektiv hade fått stå tillbaka för förhandlingar mellan partierna samt att fackdepartementen hämmats av samordningskanslierna. Den tillträdande statsministern var alltså inte inriktad på att skapa en organisation för mer av detaljstyrning av departementen från statsrådsberedningen.⁸¹ Att den tillväxt i antalet politiska medarbetare som socialdemokraterna hade starkt kritiserat efter regeringsskiftet 1976⁸² fortsatte efter regeringsskiftet 1982 måste i första hand ses som uttryck för hur arbets- och tidstrycket hade skärpts med åren. Även anspråken från LO, partiet och riksdagsgruppen på kontakt och omsorg hade ökat, vilket var ett väsentligt sidoskäl för att ha en

relativt fri Ingvar Carlsson i statsrådsberedningen.

Olof Palme återvände som statsminister 1982. Men det var inte till samma arbetsvillkor som 1976. "Tiden räcker inte", sade Ingvar Carlsson när han intervjuades i Klaraposten i mars 1984. "Det är det största problemet i regeringskansliet idag. Det låter banalt, men så är det."

7. Personer: statsråd – partifördelning 1976

Regeringen utgörs formellt av dess statsråd. Uppsättningen av statsråd kan lämpligen analyseras i fyra steg, varav de två första enbart är giltiga för koalitionsregeringar: a/ *antalet* statsråd för varje parti, b/ *fördelningen* av poster mellan partierna, c/ *urvalet* av personer som statsråd, d/ *egenskaperna* hos personerna för det arbete de har att utföra.

Kriterierna för regeringsbildarens val av statsråd är inte identiska med vad som är viktiga egenskaper för ett enskilt statsråd i just hans/hennes uppgift. Vid urvalet måste nämligen sammansättningen av regeringen som helhet beaktas, inte bara kraven från den enskilda uppgiften. I detta delavsnitt analyseras stegen a/ och b/ varefter urvalet av och egenskaperna hos statsråd granskas i två separata avsnitt.

Antalet statsråd för varje parti bestämdes 1976 genom partiförhandlingar.⁸³ Grundfrågan kom att bli "matematik eller politik", dvs om varje parti skulle få statsråd i strikt proportion till andel av rösterna i det föregående valet. Som förhandlingsforskningen visat brukar en dominerande parts maximianspråk utgöras av proportionell fördelning, medan detta brukar vara en mindre aktörs minimiförväntan.⁸⁴ Vidare gäller att aktörer som innehar en "pivotposition", dvs är "den det hänger på" (som är nödvändig på marginalen för koalitionen tillkomst och som har alternativ i form av en annan tänkbar koalition), kan tillvinna sig extra betalning.

Det speciella 1976 var att det rörde sig om tre parter och att folkpartiets ledning ansåg att det skulle markera moderaternas begränsade roll i regeringen om folkpartiet fick minst lika många statsrådsposter som moderaterna. Så blev nu inte fallet. Just på grund av den politiska symboliken – var moderaterna med som likvärdig part eller "på nåde"? – höll moderaterna hårt på att de skulle ha sin fulla utdelning. Även den moderata "matematiken"

gällde alltså i högsta grad politik. Trots sin politiska ställning i mitten hade folkpartiet heller ingen genuin pivotposition, genom att möjligheten till en alternativ koalition i praktiken saknades. De borgerliga väljarna krävde alltför starkt en borgerlig regering. Centern, som det stora partiet med särskilt ansvar för regeringsbildningen, fick släppa till vad som krävdes för att göra de andra nöjda. Det skedde genom att statsministerposten räknades för värdet två, något som tillämpades även för Fälldin II 1979.

Såväl 1976 som 1979 övervägdes också att räkna in talmansposten som likvärdig med en statsrådspost. Även detta är en i förhandlingslitteraturen välkänd strategi: att lösa en knut genom att vidga vad man förhandlar om.

Slutresultatet 1976 blev att centern fick statsministerposten samt sju statsråd (mot åtta enligt valresultat), moderaterna sex och folkpartiet fem (mot fyra enligt valresultat).

Fördelningen av poster mellan koalitionspartierna 1976 var också en del av förhandlingen. Två faktorer är viktiga att framhålla och av generell giltighet för koalitionsregeringar:

– Den ena faktorn gäller de politiska *sfärerna* i en regering. Tre departement upptogs framförallt av Sveriges förhållande till omvärlden (UD, Försvar, Handels). Av de inrikesinriktade departementen gick någras huvuduppgift ut på att sköta och stimulera ekonomi, sysselsättning och produktion, fysiska resurser (Finans, Industri, Arbetsmarknad, Jordbruk, Kommunikation). Huvudinriktningen hos några andra departement var den välfärds- och fördelningspolitiska (Social, Bostad, Utbildning). Slutligen fanns ett par departement (Justitie samt Kommun) vilkas huvuduppgifter kan sägas ha att göra med själva definieringen av staten: polis, rättsväsen, lagstiftning, förvaltningen ute i landets alla regioner, statskyrkan. I en koalitionsregering med tre partier är det viktigt för vart och ett av partierna att finnas representerat inom var och en av dessa politikens huvudsfärer (möjligen med undantag för den fjärde). Med centerpartistisk utrikesminister, moderat försvarsminister och handelsminister samt liberal biståndsminister kom varje parti naturligt med i den löpande hanteringen av utrikes- och säkerhetspolitiken. Centerpartistisk industriminister, moderat ekonomiminister (även Handels har en sida som vetter åt bevakning av inhemsk industripolitik) och folkpartister som budgetminister samt arbetsmarknadsminister gav partibalans och naturligt medagerande på det vida

Tabell 4. *Partiernas statsrådsposter i Fälldin I, fördelade på tre ämnessfärer.*

	<i>c</i>	<i>m</i>	<i>fp</i>
Ekonomi/näring	3	2	2
välfärd	2	2	2
Utrikes/försvar	1	2	1

och viktiga ekonomifältet. I tabell 4 har statsrådsposterna 1976 fördelats på de tre partierna och huvudsfärerna. Det hade knappast varit möjligt för något av partierna att helt sakna företrädare på något av dessa tre huvudfält.⁸⁵ Varje parti måste ha både en utrikes och en inrikes sida liksom både en "hård" och en "mjuk".

– Den andra stora faktorn är partiernas *prioriteringar*. Olika departement framstår som olika viktiga beroende på var partierna har sina högsta engagemang och ser sina främsta uppgifter. Som Sven Groennings har visat⁸⁶ kan statsrådsposter delas upp i fyra kategorier, efter sjunkande vikt: a/ statsminister, b/ finansminister och utrikesminister, c/ prioriterade sakområden, d/ ej prioriterade sakområden.

Till denna prioriteringsordning kom 1976 att mittenpartierna ville ha hand om vissa sakområden inte för att de prioriterade dem utan för att de ville *blockera* dem för moderat ledning. Viljan att blockera var dock olika hos centern och folkpartiet. De poster mittenpartierna främst ville blockera var: utrikes (c+fp), industri (c), justitie (fp), budget (fp+c), bostad (fp+c) och social (fp+c).

I de fyra prioritetskategorierna var statsministerposten i praktiken given för Fälldin (mitten var större än moderaterna och centern var störst i mitten). Att kategori b/ var nästa nivå bekräftas av att Fälldin som regeringsbildare redan i ett mycket tidigt skede första veckan erbjöd Per Ahlmark att bli utrikesminister och senare Gösta Bohman att bli ekonomiminister.⁸⁷ Fälldins ursprungstanke var uppenbarligen att de båda partiledare som inte fick posten som statsminister naturligtast placerades i kategori b/: finans och utrikes. Ahlmark ventilerade också länge tanken att själv bli finansminister.⁸⁸ I Fälldins andra trepartiregering var de andra partiledarna just ekonomiminister resp utrikesminister.

Hur var då fördelningen mellan kategorierna c/ och d/ för de tre partierna? Intervjuer med ledande företrädare för dem samt en egen bedömning ger följande bild:⁸⁹

c/ *Prioriterade (av dem man fick)*. Centern: jordbruk, industri/regional, energi, kommun, social. Moderaterna: försvar, skola. Folkpartiet: arbetsmarknad, jämställdhet, högskola/kultur, bistånd.

d/ *Ej prioriterade (av dem man fick)*. Centern: bostad/plan. Moderaterna: sjukvård, kommunikation, handels. Folkpartiet: bostad.

Prioriterade, som man inte fick. Centern: —. Moderaterna: justitie, bostad, budget, industri. Folkpartiet: social.

Detta ger i utdelning för de tre partierna:

Centerpartiet: 1 a, 1 b, 5 c, 1 d

Moderaterna: 0 a, 1 b, 2 c, 3 d

Folkpartiet: 0 a, 1 b, 3 c, 1 d

Två huvudiakttagelser kan göras. Den ena är att fördelningen av poster mellan partierna i betydande utsträckning gav sig själv genom att de tre partierna hade olika inriktningar och förankringar. Kollisionerna ifråga om prioriterade områden var förvånansvärt få. Den andra iakttagelsen är hur mittenpartierna dock gick in för att hålla moderaterna utanför en del av deras prioriterade områden. Det enda av folkpartiets prioriterade sakområden (givet partiets numerär) som partiet inte klarade var social och detta bytte folkpartiet medvetet för att istället kunna blockera moderaterna på bostadsområdet (dock trodde folkpartiet då att Karin Söder skulle bli socialminister, vilket fp-ledningen dels bedömde i sak vara bra, dels trodde skulle ge föga medialt utrymme för en biträdande minister). Centern behövde inte uppge någon av sina prioriteter, vilket givetvis också hängde samman med att partiet fick fler ministerposter än de andra. Moderaterna däremot missade en rad prioriterade områden: justitie, budget/skatter, industri och bostad/plan. Vid fördelningen på sakområden var moderaterna i denna mening förlorande parti.

Till en del hängde dock detta samman med moderaternas aspirationsnivå vid den här tidpunkten. Dels var det historiskt viktigt för moderaterna att alls komma med i en borgerlig regeringsamverkan ("även vi vill se högerspöket avlivat", som Bertil af Ugglas skrev i sin PM före valet). Dels var det ett centralt förhandlingsmål att bli behandlad lika, genom att få precis det antal statsråd som

valutslaget motiverade (vilket också skulle ge ett prejudikat för framtiden). Med dessa två mål klarade var moderaterna betydligt mer medgörliga i övriga frågor. Slutsatsen av de moderata sakprioriteringarna var dessutom dubbeltydig. Å ena sidan var det helt klart, och framgick under förhandlingarna om regeringsförklaringen, att moderaterna hade starka önskemål om ändrad inriktning av t ex bostadspolitiken och industripolitiken. Å andra sidan visste moderaterna mycket väl att mittenpartierna (ifråga om industripolitiken centern) inte skulle gå att få med på radikala omprövningar. Moderata statsråd på de här områdena skulle resa förväntningar som de inte kunde infria. Därför hade t ex Staffan Burenstam Linder – just *på grund* av sin hårda profilering under oppositionstiden – ingen större åstundan att bli industriminister och tog snarast med lättnad när Gösta Bohman till honom förmedlade Fälldins fråga om han verkligen borde bli just industriminister. När det inte fanns förutsättningar att driva den moderata politiken på ett område var det lika så gott, även om området var prioriterat, att låta andra ta hand om det.⁹⁰

8. Personer: urval av statsråd 1976 och 1982

Urvalet av statsråd låg i allt väsentligt hos partiledarna själva, både 1976 och 1982. De kunde visserligen välja att samtala med enskilda av sina förtrogna, men det rådde ingen tvekan om att varje partiledare hade sitt partis fulla mandat att göra statsrådsvalet.⁹¹ Formellt utser ju statsministern ensam sina statsråd. Den nya författning som på allvar testades med 1976 års regeringsskifte ger statsministern en utomordentligt stark ställning och då inte minst när det gäller att tillsätta och entlediga statsråd.

Hur kunde Fälldin i praktiken utöva denna statsministerns makt när det för första gången skulle bildas en borgerlig trepartiregering? I huvudsak var det varje partis sak vilka personer som valdes för de poster partiet fick. Men Fälldins roll var ändå större än de båda andra partiledarnas.

– För det första var det Fälldin som hade huvudinitiativet i regeringsförhandlingarna och som naturligen kom med förslag och resonemang i direktkontakter med var och en av de båda andra om deras placering. Bohman nappade, på stark rekommendation från Bildt, omedelbart på budet att bli ekonomiminister. Vad Bildt såg

var att ekonomiministerposten skulle placera Bohman på ett helt centralt frågefält, som han hur som helst måste ägna sig åt som partiledare, utan att överbelasta partiledaren med tyngande ärenden.⁹² Uträkningen var korrekt. En genomgång av regeringsprotokollen från regeringsstarten till utgången av 1976 visar att på de 13 regeringssammanträden som hölls under denna startperiod var budgetminister Ingemar Mundebo föredragande i 1 270 ärenden, ekonomiminister Gösta Bohman i 73.⁹³ Bohman var själv irriterad över den uppdelning som gjordes och att viktiga ärendetyper, framförallt kommunernas ekonomi men även skattefrågorna, låg hos budgetministern. "Han har fortfarande inte insett hur politiskt genial lösningen var", säger Bildt efteråt. Bohman fick en utåt viktig ställning på det mest uppmärksammade området, vid sidan om kärnkraften, men fick samtidigt den tid som behövdes för partiledaruppgiften. Någon sådan ytterligare kombination gick knappast att konstruera i regeringen. Den post som erbjöds Per Ahlmark, som utrikesminister, skulle tvärtom ha varit mycket arbetstyngd. Framförallt befarade Ahlmark att den skulle föra honom bort från de centrala frågorna i svensk inrikespolitik: ekonomin och sysselsättningen. När Ahlmark till sist valde posten som arbetsmarknadsminister så var det inom ramen för de statsrådsposter som hade tillfallit folkpartiet, och inte på inrådan från Fälldin.

– För det andra kunde ingen förmå Fälldin rätten att som statsminister höra sig för om vilka personer som var påtänkta för några för den samlade regeringen och nationen särskilt strategiska poster. En besvärlig post i en koalitionsregering är budgetministerns, eftersom det budgetansvariga statsrådet måste kunna förhålla sig neutralt mellan partierna. I och med att moderaterna inte kunde få denna post och centern redan hade tagit de centrala posterna som statsminister och utrikesminister (sedan Ahlmark tackat nej) måste det bli en folkpartist som budgetminister. Folkpartiets skäl för att starkt vilja ha posten var just att därmed möjliggöra för egna fackstatsråd att driva fp-politik, vilket krävde utgiftsökningar för arbetsmarknad, bistånd, forskning och kultur. För partiledarens satsning på arbetsmarknadsområdet var det ett livsvillkor att ambitionerna att bekämpa arbetslöshet kunde sättas högt. För de båda andra partierna måste det ha varit viktigt att budgetministern *inte* agerade som partiman. Fälldin visste tidigt att Mundebo var den tilltänkte och hade stort förtroende för honom i rollen. Det är inte

självkänt att folkpartiet utan synpunkter från Fälldin hade kunnat placera alldeles vem det ville på just budgetministerposten. Påståendet styrks av vad som hände när Ingemar Mundebo avgick som budgetminister i juni 1980. Ola Ullsten ville då ha Ingemar Eliasson som ny budgetminister. Statsminister Fälldin föredrog arbetsmarknadsministern Rolf Wirtén och så blev det.⁹⁴

En annan post där Fälldin som statsminister var angelägen om att efterhöra person var den som försvarsminister. Även här blev han trygg sedan Bohman gjort klart att Erik Krönmark var den tilltänkte.⁹⁵ Fälldins synpunkter på Burenstam Linder som industriminister har tidigare berörts. När det gäller blockeringen av Astrid Kristensson som justitieminister var det däremot helt folkpartiet som stod för den. "Beteckningen 'batongmormor' var ju knappast negativ i de breda folklagren", konstaterar Fälldin efteråt.⁹⁶ Fälldin såg i stället fördelarna med att ha en gedigen jurist som justitieminister.

– För det tredje hade centern fler statsrådsposter att besätta för egen del än de båda andra partierna, vilket också gav Fälldin ett extra inflytande.

Hur gjordes då urvalet av personer för att bli statsråd?

Tre typer av kriterier har betydelse för urvalet av statsråd, i varje regering: a/ *Sakkompetens*, b/ *Representativa egenskaper*, c/ *Politiska egenskaper*.

Med *sakkompetens* avses helt enkelt lämplighet att handha det sakområde som statsrådet ifråga ska ha ansvar för (mer om vad det i sin tur kan innebära senare). Med *representativa egenskaper* avses de hänsyn som varje regeringsbildare måste ta till den totala kompositionen av regeringen när det gäller sådant som kvinnor/män, Stockholm/övriga landet, unga/äldre, akademiker/LO-folk. Med *politiska egenskaper* avses främst att de tunga politikerna anses bära ingå i en regering just därför att de är partiets/partiernas ledande. Men de politiska egenskaperna kan också ha annan innebörd. Val av person kan vara detsamma som val av politisk inriktning. Eller statsministern/partiledaren kan vilja neutralisera en potentiellt allvarlig kritisk röst genom att suga in denna i regeringen, som statsråd eller statssekreterare. Det kan t ex röra sig om en person med stark politisk appell i den unga opinionen i en känslig fråga eller en person som är kritisk till partiets försvarspolitik.

1976 var de politiska egenskaperna de starkast styrande (vilket inte behöver utesluta sakkompetens). Varje parti skulle besätta så få poster att det utom på marginalen blev ganska givet vilka som skulle komma med. "Det var 1976 inte poster som skulle besättas utan personer som skulle placeras."⁹⁷

Hos *centern* var presidiet givet, just i kraft av sin politiska ställning. Givna att ingå i centerns statsråds-krets var därutöver Nils G Åsling och Anders Dahlgren, vilka Fälldin efteråt beskriver som "mycket tunga personer i partiet, stabila och med lång verksamhet bakom sig".⁹⁸ Dock bör noteras att det var som tunga riksdagsmän de båda meriterat sig. I centerns partistyrelse kom de inte in förrän 1979!

Därmed var fem av de åtta centerstatsråden klara. Vid valet av de återstående tre fanns möjlighet att ta hänsyn till de båda andra kriterierna: lämplighet för en viss sakuppgift och representativitet (i den mening som angetts ovan, nämligen grupp-tillhörighet). Rune Gustavsson "kunde riksdagen", vilket Thorbjörn Fälldin betonar som en mycket viktig egenskap hos ett statsråd, och hade en gedigen bakgrund på det sociala fältet genom sin utbildning (socio-nom), riksdagsverksamhet som vice ordförande i socialutskottet och sitt landstingsarbete. Elvy Olsson hade arbetat mycket med bostads- och planfrågorna i bl a riksdagens civilutskott, där hon var ordförande. Fälldin var också angelägen att få fler kvinnliga statsråd än i tidigare regeringar. Olof Johansson företrädde ungdomen och centerns hållning i den för partiet så centrala kärnkraftsfrågan.⁹⁹ Vissa politiska skäl fanns för valen av Elvy Olsson och Olof Johansson. Olsson var vice ordförande i centerns mycket starka kvinnoförbund. Olof Johansson hade en betydande förankring i det likaså starka ungdomsförbundet. Endast i fallet Olof Johansson torde man dock kunna säga att den politiska faktorn var avgörande (Olof Johansson hade inte nämnvärt sysslat med den sakfråga han skulle komma att handha som statsråd). I fallen Elvy Olsson (sakkompetens för den post som stod till förfogande + kvinna) och Rune Gustavsson (sakkompetens för posten + icke jordbrukare) var det de båda andra kriterierna som var styrande. Även en icke-egenskap spelade in: Genom att dominansen av jordbrukare var så stor i centerns statsråds-krets såg Fälldin det som en fördel att Rune Gustavsson hade annan bakgrund, med tanke på centerns nya ställning som ett parti med en fjärdedel av befolkningen bakom sig i val. Att de här tre, till skillnad från de fem första, inte var alldeles

givna framgår av att ytterligare en person hade erbjudande om att bli statsråd: Thorsten Larsson i Staffanstorps kommun. Denne hade bl a varit möjlig som skolminister (han var vice ordförande i riksdagens utbildningsutskott). Han avböjde och blev istället ordförande i riksdagsgruppen.¹⁰⁰

Hos *moderaterna* var det likaså naturligt att partipresidiet ingick. Men det var inte självklart. Erik Krönmark ville i stället bli ordförande i riksdagsgruppen. Han bedömde att detta, att kunna "leverera de röster som behövdes" till en koalitionsregering, i kombination med att vara ordförande i partiets arbetsutskott skulle ha gett honom en betydligt starkare ställning än som statsråd.¹⁰¹ Än viktigare var dock erfarenheterna från Norge, som moderaterna och då inte minst Krönmark hade tagit noga del av. Höyre kom illa ut i opinionen när partiet gick in med hela sitt ledargarnityr i Bortenregeringen. En slutsats som moderaterna drog av detta var att man inte fick släppa parti och riksdagsgrupp helt till förmån för regeringsarbetet. I samtal med Krönmark lär Bohman ha åberopat att Fälldin inte ville ha den ojämvikt som skulle uppstå om en så tung politiker från ett koalitionsparti stod utanför regeringen.¹⁰² Fälldin själv har dock inget minne av att han skulle ha haft någon stark sådan synpunkt.¹⁰³ Bohmans verkliga skäl för att absolut vilja ha med Krönmark i regeringen torde istället ha varit att de båda kronprinsarna Krönmark och Burenstam Linder därmed skulle ha samma förutsättningar inför ett kommande partiledarval. Huruvida det var statsrådet eller icke-statsrådet som annars skulle ha fått en fördel låter sig inte lätt bedömas.

Den enda givna utöver presidiet att erbjudas gå in i regeringen var Astrid Kristensson, partiets tunga ordförande i riksdagens justitiutskott. Hon blockerades dock av folkpartiet som justitieminister och tackade nej till annat erbjudande.¹⁰⁴ I och med att Kristensson avstod fanns även för moderatledaren tre fria poster att besätta. I fallet Britt Mogård kan den politiska faktorn att hon var ordförande i kvinnoförbundet ha spelat in i viss mån. De viktiga faktorerna för de tre som utsågs var dock sakkompetens för de poster som stod till förfogande (Bo Turesson) samt sakkompetens i kombination med representativ egenskap (Britt Mogård och Ingegerd Troedsson). Det var viktigt för moderaterna att visa sig mer intresserade av att lyfta fram kvinnor än vad bilden hade blivit under valrörelsen (då kvinnofrågan var stor, särskilt i debatten mellan folkpartiet och moderaterna). Fälldin tryckte dessutom som stats-

minister på för att det totala antalet kvinnor i regeringen skulle bli större än tidigare.¹⁰⁵

Hos *folkpartiet* var fyra av de fem personerna givna: Per Ahlmark, Jan-Erik Wikström, Ola Ullsten och Ingemar Mundebo.¹⁰⁶ I fallen Ullsten och Mundebo rörde det sig om en kombination av politisk tyngd och sakkompetens, med tonvikt på det första (Mundebo var ordförande i partiets arbetsutskott). Wikström var förvisso sakkompetent men given redan i kraft av att vara partiets förste vice ordförande. Den tredje ledamoten i folkpartiets presidium, Kerstin Anér, var inte given som statsråd. Anledningen var att hennes styrka låg i att vara en helt annan typ av politiker än den konventionellt sakharvande: en humanist med breda tentakler ut i forskarvärlden, som förde in nya och oväntade teman och insikter i den politiska debatten. Att göra henne till ett ärendemalande sakkompetent skulle vara att förstöra det som var hennes unika egenskaper som politiker, bedömde Per Ahlmark. Efter misslyckade försök att ge Kerstin Anér en "personlig" statsrådspost med ansvar för framtidsfrågor blev hon statssekreterare för dessa frågor.

Folkpartiet måste dock ha med en kvinna. Med bostadsområdet på partiets lott var Birgit Friggebo, då förhandlingschef i SABO och med ett långt politiskt förflutet i bl a FPU, naturlig. Särskilt Ola Ullsten, som hade gjort upp med Ingvar Carlsson om 1974 års bostadspolitiska beslut i riksdagen, var angelägen om att blockera moderaterna på bostadsområdet. Gabriel Romanus och han förde fram Friggebo som lämpligt namn. SABO:s ordförande, den socialdemokratiska riksdagsmannen Per Bergman, lär också ha pläderat för Friggebo (utan hennes vetskap) i kontakter med Ullsten. Om partiet hade haft att besätta en post som biträdande socialminister hade andra kvinnor, landstingspolitikern Hedda Lindahl och Marianne Lundqvist (tung facklig kraft hos sjuksköterskorna och fp-politiker), också varit tänkbara. Med posten som biträdande bostadsminister uppkom hos folkpartiet en konflikt mellan två av de tre urvalskriterierna: sakkompetens och representativitet. Den mest sakkompetenta, Birgit Friggebo, bodde liksom alla de övriga i Stockholm. Folkpartiet tog den regionala svagheten för att vinna sakkompetensen.¹⁰⁷

Ytterligare en stockholmare som övervägdes mycket seriöst för folkpartiets statsråds-krets var TCO-ordföranden Lennart Bodström. Folkpartiet räknade länge med att kunna få sex statsrådsposter. Per Ahlmark övervägde att själv bli antingen budgetminis-

ter eller utbildningsminister (hans arbete som riksdagsman låg i stor utsträckning inom områdena kultur- och mediepolitik). Tanken var då att Lennart Bodström skulle bli arbetsmarknadsminister för folkpartiet. Bodström och Ahlmark hade haft ett bra samarbete och Ahlmark tyckte att det var lätt att tala med Bodström. Om denne som TCO-ordförande gick in för fp på posten som arbetsmarknadsminister skulle det tydligt markera folkpartiets eftersträvade ställning som "löntagarpartiet" i den nya regeringen. Att göra Bodström till minister hade också det överraskandes lockelse.¹⁰⁸ Att det inte rörde sig bara om ett hugskott framgår av att kanslichefen Ingemar Eliasson har Bodström noterad som arbetsmarknadsminister i sina anteckningar från folkpartiets överväganden under första veckan efter valet.¹⁰⁹ Någon kontakt med Bodström togs dock inte. Ahlmark tog själv posten som arbetsmarknadsminister. Tveksamheterna kom också att väga över. De gällde osäkerheten om var Bodström stod politiskt (både han och Ove Rainer betraktades av fp-ledningen som stående precis på gränslinjen mellan fp och s; Rainer erbjöds ingå i folkpartiregeringen 1978) samt insikten att statsråd måste vara beredda att företräda hela regeringens politik, inte bara en viss sektor.

För att summera om 1976: det är en tydlig skillnad mellan de personer som skulle placeras som statsråd i egenskap av tunga politiker och de som främst rekryterades för att passa till en viss post. De förra var fler till antalet, eftersom tre partiers ledningar skulle in i regeringen. Utmärkande för denna första kategori är också att de kunde tänkas för en rad olika poster i regeringen. Antonsson var t ex nämnd i första hand som utrikesminister (även om Fälldin dock säger sig "från första stund" ha haft Karin Söder på posten som utrikesminister, när den nu tillföll centern¹¹⁰). Söder var tänkbar för social och för utbildning, Åsling för budget och utrikes, Dahlgren för industri (och kommunikation, som var hans huvudområde i opposition) etc. Ännu de sista dagarna laborerade man inom folkpartiet med helt andra statsrådsplaceringar än de som blev: Ahlmark som budgetminister eller utbildningsminister, Ullsten (gammal bostadspolitiker) som bostadsminister, Mundebo som arbetsmarknadsminister eller utbildningsminister, Wikström som biståndsminister. Avgörande för Ahlmarks val av egen placering tycks ha varit bedömningen av de politiska sfärerna i regeringen: han ansåg att ekonomi/sysselsättning skulle bli det politiskt tunga för regeringen, inte utrikesfären (UD) och inte välfärdssfä-

ren (utbildning).¹¹¹

De ledande politikerna, och det gäller även 1982, var fullt användbara för mer än en post i en regering. Det var personerna, inte specifika uppgifter, som motiverade deras inträde. I fråga om de övriga statsråden var sakkompetensen för en viss uppgift huvudkriteriet, men *en* representativ egenskap spelade stor roll i valet bland de sakkompetenta: kön. Detta var den enda gruppegenskap som Fällidin drev även i förhållande till de båda andra partierna. Fällidin fick fem kvinnor, mot tre i den avgående Palme I.

1982 var det *ett* parti som skulle regera och fler poster därmed fria för regeringsbildarens prövning. Det är ändå fruktbart att göra en skillnad mellan den krets som blev statsråd i egenskap av partiets tunga politiker och de övriga.

Visserligen var Olof Palme 1982 den friaste socialdemokratiska regeringsbildaren på 50 år vad gäller val av statsråd. Och han hade medvetet avstått från att i förtid binda sig genom en skuggregering i opposition. Men det innebar inte att fältet var helt öppet. Två kategorier torde ha haft en sådan allmän politisk tyngd att de naturligen borde ingå i Palme II:

- *dels* de statsråd i Palme I som ännu var aktiva i riksdagen och som inte kunde anses för gamla för att återkomma.
- *dels* de politiker som satt i såväl riksdagen som partiets verkställande utskott. VU hade valts så sent som hösten 1981.

De som kombinerade de här två egenskaperna kan anses ha varit helt givna i Palme II. De var: Gertrud Sigurdson, Ingvar Carlsson, Anna-Greta Leijon, Thage G Peterson och Kjell-Olof Feldt. De som hade den första egenskapen, men inte den andra, var: Svante Lundkvist, Hans Gustafsson, Lena Hjelm-Wallén, Ingemund Bengtsson och Bertil Zackrisson. De som hade den andra egenskapen, men inte den första, var: Birgitta Dahl, Sten Andersson, Gunnar Nilsson och Lilly Hansson.

Man kan då konstatera att alla de fem med båda egenskaperna blev statsråd i Palme II. Av kategorin ”fortfarande aktuella f d ministrar” återkom alla utom Bengtsson och Zackrisson. Bengtsson var riksdagens talman, numera en högre post än statsråd. Det enda anmärkningsvärda är således att inte Bertil Zackrisson fick plats. Som skäl angavs att den regionala balansen krävde att en norrlänning kom in i regeringen (Zackrisson hade under oppositionstiden övergått från kultur till trafikpolitik och norrbottningen

Curt Boström blev nu i slutskedet kommunikationsminister; han var annars tänkt som gruppleddare i riksdagen). Att detta skäl skulle ha varit enbart avgörande motsägs dock av att erbjudande om att bli kommunikationsminister gavs även till en göteborgare och en stockholmare (Sven Hulterström resp Rune Molin).¹¹² Olof Palme ville inte vara helt bunden till sin föregående statsrådsuppsättning utan kunna göra en ny fri prövning, men ett meriterat statsrådsförflutet vägde självfallet tungt.

Av dem som enbart hade den andra egenskapen – med i VU och i riksdagen – kom Birgitta Dahl och Sten Andersson att ingå i den nya regeringen. Gunnar Nilsson tillfrågades inte vad jag har kunnat utröna (detta kan inte förklaras enbart med åldersskäl, eftersom den äldre fackföreningsmannen Bert Lundin, suppleant för Nilsson i VU, fick erbjudande om att bli statsråd). Lilly Hansson blev gruppleddare i riksdagen sedan Curt Boström utnämnts till kommunikationsminister. Övriga i VU, som inte satt i riksdagen, var landstingsförbundets ordförande Kurt Ward, kommunstyrelsens ordförande i Stockholm John-Olle Persson och kommunalrådet i Göteborg Sven Hulterström. Den senare erbjöds ingå. De båda förra torde ha ansetts göra väl så viktiga insatser i de uppdrag de hade.

Genomgången visar att det var tungt vägande, men inte allena avgörande, att ha någon av de angivna bakgrunderna som tung socialdemokratisk politiker. Det fanns ett visst utrymme även för personbedömning från regeringsbildarens sida.

Av de 18 som Olof Palme utsåg till sina statsråd i oktober 1982 tillhörde tio någon av kategorierna av tunga politiker. De övriga åtta var: Bengt Göransson, Ove Rainer, Curt Boström, Lennart Bodström, Roine Carlsson, Börje Andersson, Anita Gradin och Bo Holmberg. Av dessa åtta satt två i riksdagen: Boström och Gradin. Tre satt i partistyrelsen: Boström, Andersson och Holmberg. Fyra saknade båda dessa positioner: Göransson, Rainer, Bodström och Carlsson. De var på det sättet den nya regeringens verkliga politiska outsiders. Dock var Bengt Göransson ordförande i ABF och i Folkets Husföreningarnas Riksorganisation och Roine Carlsson tung LO-man.

Vilka var de viktiga kriterierna för valet av dessa åtta till statsråd? Av ett speciellt skäl är det mindre meningsfullt att analysera detta i detalj: de var inte den uppsättning statsråd som Palme hade tänkt sig. Som jag har kunnat säkert belägga var minst sex ytterliga-

re personer tillfrågade av Olof Palme om att ingå i hans nya regering men tackade nej: Sven Hulterström (kommunikation), Bert Lundin (statliga företag), Rune Molin (energi eller kommunikation), Anders Thunborg (utrikeshandel), Sören Mannheimer och Anders Ferm (hade blivit statsråd om han själv velat; närmast för utrikeshandel). Dessutom svarade tre av de personer som verkligen blev statsråd först klart nej, men lät sig så småningom övertalas. Omkring hälften av de personer som Olof Palme ville ha i sin nya regering 1982 tackade alltså först nej! Detta ter sig som anmärkningsvärt med tanke på förutsättningarna: ett parti med mycket stark lojalitet, ett program som utstrålade självförtroende inför uppgiften, en post som är den högsta en demokrati erbjuder, en partiledare med karisma som kallar.

Om jag ändå gör en bedömning av huvudkriterier för att utse de åtta tidigare nämnda statsråden så blir den följande:

Politiska kriterier övervägde vid valen av Börje Andersson (en trygg och obelastad politiker för att hantera den i partiet känsliga försvarsfrågan), Bengt Göransson (liberal medie- och kulturpolitik och starkare betoning av kvalitet i skolpolitiken; ett klart exempel på att Olof Palme genom person också valde politik) och Bo Holmberg (bryta bilden av socialdemokraterna som centralbyråkratins parti).¹¹³

Representativa kriterier var viktiga vid valen av Roine Carlsson (någon LO-man måste med), Lennart Bodström ("ville ha en ledande representant för den svenska tjänstemannarörelsen"¹¹⁴) samt Curt Boström (Norrbotten).

Saklämplighet var huvudkriterium vid valen av Ove Rainer (justitie) och Anita Gradin (invandrarfrågor).¹¹⁵

Självfallet kan flera kriterier ha spelat in för ett och samma val. Och i kriteriet "saklämplighet", liksom även i det politiska kriteriet, kan ligga även en bedömning av personliga egenskaper (hur kan personen ifråga hantera relationer, vad kan han bidra med i regeringskretsen etc). Vad man kan notera vid en jämförelse med 1976 är att Palme måste ta hänsyn till fler representativa kriterier. Fördelningen kvinnor/män var viktig både 1976 och 1982. 1982 tillkom att ledande fackföreningsmän borde ingå. Vidare att olika regioner borde vara företrädare; Palme ansträngde sig extra för att få med inte bara norrlänningar utan även någon göteborgare (troligen ansågs det också viktigt att bilden av regeringen inte blev den av det gamla stockholmska kanslihusgänget, "magistrarna"). Olof

Palmes egen bedömning i ett samtal för denna avhandling den 20 februari 1986 var att kraven på regionala hänsyn har blivit allt starkare över tid och kommer att skapa växande komplikationer för regeringsbildare i framtiden.¹¹⁶

Med tanke på de förändringar i personpusslet som fick göras under loppet av regeringsbildningen finns ingen anledning att gå in i detalj på placeringarna på olika sakområden. Några av de tunga politikerna, som Hans Gustafsson, Gertrud Sigurdson, Sten Andersson och Ingvar Carlsson, hade varit tänkbare för flera olika sakområden. Dock var det en betydande fördel för effektiviteten i arbetet att de flesta av dem fick fortsätta på de områden där de var rejält inkörda. Kjell-Olof Feldt som finansminister¹¹⁷, Thage G Peterson för industri¹¹⁸, Anna-Greta Leijon som arbetsmarknadsminister och Svante Lundkvist som jordbruksminister var pusselbitar som Olof Palme lade mycket tidigt. Statsråden offentliggjordes i omgångar och att Thage G Peterson inte kom med förrän i en sen omgång berodde på att den blivande statsministern en tid ville skydda honom från alla uppvaktningar från företag.¹¹⁹ Genom att det tidigt var klart med Feldt som finansminister och Leijon som arbetsmarknadsminister kunde regeringsförberedelserna på deras viktiga ansvarsområden snabbt komma igång. Feldt tog kontakt med Rolf Wirtén och fick redan efter någon dag information om budgetarbetet från budgetchefen i finansdepartementet, Björn Eriksson. Genom att Feldt var snabbt klar med sina statssekreterare kunde även hans medarbetare ta kontakt med tjänstemän i finansdepartementet och börja det kommande tunga arbetet.¹²⁰

Av de två främsta posterna under statsministern var bemanningen av finansministerposten given. Posten som utrikesminister var det däremot inte. Olika alternativ övervägdes (bl a Sten Andersson; det är gammal tradition med före detta socialdemokratiska partisekreterare som utrikesministrar). I en intervju i TV 2-Magasinet den 6 februari 1986 motiverade Olof Palme valet av Lennart Bodström med tre skäl: att han ville ha en ledande representant för tjänstemannarörelsen i regeringen, att han visste att Bodström hade ett starkt internationellt engagemang, bl a i Europafrågor, att han också visste att Bodström "hade en väldig fasthet när det blåser, och det är en viktig egenskap hos en utrikesminister".¹²¹

Olof Palmes handlingsutrymme var något men inte så mycket större än Fälldins. Det begränsades av att det fanns fler i kategorin "tung politiker" än hos vart och ett av de borgerliga partierna som

hade en given eller nästintill given plats i den nya regeringen. Denna begränsning är dock ingen belastning för regeringsbildaren. Det måste finnas en kärna av tunga och samövade politiker som går in i en ny regering för att den ska fungera som samlad regering. Effektiviteten i att sedan utöva makten väger i det fallet tyngre än den absoluta friheten i just valet av statsråd. Palmes andra begränsning var att grupphänsynen vid urvalet av de övriga statsråden var större än hos de borgerliga. En s-regering är visserligen en enpartiregering. Men det socialdemokratiska partiet är genom sin storlek i sig en koalition, med LO och partiet men där det har blivit allt viktigare att hålla samman även huvudstad med landsort (med "Norrland" och "Göteborg" som två viktiga underavdelningar). I den borgerliga regeringen 1976 ordnades den regionala balansen närmast automatiskt genom att de olika partierna hade helt skilda regionala baser. 1982 måste den ordnas medvetet, av den blivande statsministern.

Var tyngdpunkten skall ligga ifråga om *effektivitet* kontra *legitimitet* är en uppenbart viktig fråga för framtida regeringsbildningar. Om en blivande statsminister belastas med ett antal krav på representativa egenskaper hos de statsråd han utser – så många kvinnor, så många från Norrland, några med facklig bakgrund – minskar i motsvarande mån utrymmet för att bedöma den rent personliga kompetensen för de uppgifter som ska utföras. Legitimiteten i regeringsbildningen tycks kräva dels att partiets/partiernas inre huvudgrupper återspeglas, dels att hänsyn tas till nationens klyvningar. Än så länge är dessa begränsade, jämfört med t ex ett land som Kanada.¹²² Ett så stort parti som det socialdemokratiska kan också i viss mån antas ha så många goda krafter att kraven på gruppegenskaper och sakkompetens kan förenas.¹²³ Risken ligger i förlängningen av nuvarande utveckling. Om kraven på jämn könsfördelning skulle övergå till att bli så absoluta att de omsätts i bestämda procenttal, om krav på fackliga företrädare skulle komma att gälla både tjänstemän och arbetare, både offentligt och privat, om den regionala dimensionen får underavdelningar (Norrland, Västsverige, Skåne, Bergslagen) samt härtill skulle komma ytterligare någon viktig dimension – säg äldre/ynge, invandrare/infödda, offentlig bakgrund/yrkesbakgrund i privat tjänst, kristna/profana – då kan en regeringsbildare bli så kringskuren av grupphänsyn att han inte kan komponera den bästa regeringen just för att regera. Det är viktigt för regerandets framtida effektivitet att de

gruppkrav som alltid har sina tydliga talesmän balanseras av det nationella intresset att statsministern har stor frihet att utse de bästa och politiskt tyngsta personerna för själva uppgiften.

9. Personer: statsrådets egenskaper

Egenskaperna hos statsråden för uppgiften kan bara bedömas i relation till vad som krävs för att fungera väl som statsråd. En sådan beskrivning kan svårligen fånga personlighetsdrag som bidrar till att statsråd "lyckas". Den måste riktas in på någon slags "befattningsbeskrivning", som i sin tur gör det möjligt att analysera inte ett enskilt statsråds duglighet men väl skillnader mellan uppsättningar av statsråd och över tid.

Tre typer av bakgrundsegenskaper synes vara till särskild nytta för den som ska tillträda arbetet som statsråd:

- För det första är det en styrka att ha *kunskaper* på det *sakområde* statsrådet ska ta ansvar för. Med sakkunskaper avses här även politisk kunskap om sektorn/området ifråga.
- För det andra är det en styrka att ha *färdigheter* i själva styrandets konst, att sköta en viktig exekutiv uppgift. "A man who has never in his life run anything is not likely to make a terrible good job of running a departement of state", konstaterar Headey i sin studie av brittiska ministrar.¹²⁴
- För det tredje är det en styrka att ha *politisk förankring*. Med den i ryggen kan man lättare mobilisera det yttre stöd som byråkratin inte klarar och som ger statsrådet en egen särskild resurs i samspelet med tjänstemän. Med förankring klarar ett statsråd tider av snålblåst. Egen politisk bakgrund ger också statsrådet en förankring i sig själv och en större säkerhet i hanteringen av de olika kulturer och nätverk av personer och grupper som präglar riksdag och partier. Förankringen gör att statsrådet också bättre kan bedöma var gränserna går i förhållande till framförallt den egna opinionen (och troligen kan tänja dessa gränser mer och därmed ha större handlingsfrihet än ett statsråd som känner sig osäkert i sin politiska förankring). Med stark politisk förankring har statsrådet vidare en egen bas som ökar hans tyngd i regeringskretsen. I sin bok "Makterna" (1984) noterar Ove Rainer från tiden som statsråd: "Jag lärde mig snart också en annan sak. Det är inte alltid argumentens

styrka utan den styrkeposition i partiet varifrån argumenten framförs som avgör en fråga i regeringen när det råder delade meningar. Det har en viss betydelse att Sten Andersson är ordförande i Stockholms arbetarekommun och Thage G Peterson ordförande i Stockholms läns partidistrikt."¹²⁵

De här tre typerna av resurser som ett statsråd tar med sig in i jobbet behöver operationaliseras för att bli analytiskt användbara. Även statssekreterarens bakgrund bör till vissa delar tas in. Statssekreteraren spelar en viktig roll för hur statsrådet lyckas. Följande operationalisering har gjorts:

A. Kunskap på sakområdet: 1. Arbetade med samma politiska huvudområde åren närmast före tillträdet. 2. Satt i motsvarande riksdagsutskott föregående mandatperiod. 3. Erfarenhet som ledamot i verkstyrelse på området under något/några av de senaste tio åren. 4. Erfarenhet som ledamot i statlig utredning på området under något/några av de senaste tio åren. 5. Har yrkeserfarenhet och/eller utbildning på området (t ex arbetsmarknadsminister som arbetat på AMS, socialminister med socionomexamen, finansminister som är fil lic i ekonomi, justitieminister som varit ordförande i högsta domstolen). 6. Hade vid tillträdet kommunal eller regional erfarenhet av direkt sakrelevans (t ex planminister som varit ledamot i byggnadsnämnd, socialminister som varit sjukvårdspolitiker i landsting, civilminister som varit landstingsråd). 7. Statssekreteraren hade givande sakkompetens på området.

B. Färdigheter: 1. Vana att läsa – akademisk grundexamen (skriva behöver statsråd inte ägna sig åt, däremot snabbt kunna läsa och tolka en kopiös mängd text). 2. Vana att leda – erfarenhet av att yrkesmässigt och i verkställande funktion leda förvaltning/administration med 50 eller fler anställda (ungefär storleken på ett mindre departement). 3. Vana att framträda – offentlig position sedan tidigare, som gett träning i att tala och att samspela med massmedier (två uppgifter som tar en stor del av ett statsråds tid). 4. Erfarenhet av departement – även om annan administrativ erfarenhet är till nytta så är regeringskansliet en speciell miljö och tidigare arbete där är till särskild nytta. 5. Statssekreteraren hade departementserfarenhet. 6. Statssekreteraren hade erfarenhet av att leda större administration.

Tabell 5. Bakgrundsegenskaper hos statsråden i Färdin I vid tillträdet (x = "har egenskapen", $-$ = "saknar egenskapen"). Vilka variablerna ($A1, A2$ etc) är framgår av texten.

	Söder	Romanus	Krönmark	Gustavsson	Tureson	Mundebo	Bohman	Wikström	Dahlgren	Burenstam	Ahlmark	Olsson	Antonsson	Åsling	Troedsson	Johansson	Friggebo	Ullsten	Mogård	S:a	
A KUNSKAPER	1	-	X	-	X	-	-	X	X	-	-	-	X	-	X	X	-	-	X	X	9
	2	-	-	-	X	-	X	-	X	-	X	-	-	-	X	-	-	-	X	-	7
	3	-	X	-	-	X	-	X	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	X	-	5
	4	-	X	-	X	X	-	-	X	X	-	-	X	X	X	X	-	X	X	X	12
	5	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	-	X	-	-	X	-	X	12
	6	-	-	X	X	X	-	-	X	-	-	-	X	X	X	X	-	-	-	X	9
	7	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	17
S:a	1	5	3	6	5	3	4	5	3	3	1	6	3	5	5	0	4	4	5	71*	
B FÄRDIGHETER	1	X	X	-	X	X	X	X	X	-	X	X	-	-	X	X	-	-	X	-	12
	2	-	X	-	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
	3	X	-	X	-	-	-	X	X	-	X	X	-	X	X	-	X	-	X	X	11
	4	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	5	X	X	X	-	X	X	-	-	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-	X	8
	6	X	X	X	X	X	-	X	-	X	X	-	X	-	X	X	-	X	-	-	12
S:a	4	5	3	2	3	3	4	3	2	4	2	1	1	3	2	1	1	3	1	48**	
C FÖRANKRING	1	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X	17
	2	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X	17
	3	X	-	X	-	-	X	X	X	-	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	14
	4	X	-	-	X	X	-	-	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	-	X	13
	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	-	X	X	-	X	X	7
	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	X	X	-	-	-	-	X	4
S:a	4	0	3	3	3	3	3	4	3	4	5	5	6	4	5	5	2	4	6	72***	

* $\bar{X} = 3,74$ faktorer
Median = 4

*** $\bar{X} = 3,79$ faktorer
Median = 4

** $\bar{X} = 2,53$ faktorer
Median = 3

Tabell 6. Bakgrundsegenskaper hos statsråden i Palme II vid tillträdet.

	Hjelm-Wallén	Peterson	I Carlsson	Sigurdson	Lundkvist	Feldt	Göransson	S Andersson	Rainer	Boström	Gustafsson	Leijon	Bodström	R Carlsson	B Andersson	Gradin	Dahl	Holmberg	S:a	
A KUNSKAPER	1	X	X	-	X	X	X	X	-	-	-	X	X	-	X	-	X	X	-	11
	2	X	X	-	-	X	X	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	5
	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	4	X	-	-	-	-	X	X	-	X	-	X	X	-	X	-	X	X	-	9
	5	X	X	-	-	-	X	X	-	X	X	X	X	X	X	-	X	-	X	12
	6	X	-	-	-	X	-	-	-	-	X	X	-	-	-	X	-	X	X	7
	7	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	17
S:a	6	4	1	2	4	5	4	1	3	3	4	5	2	4	2	4	4	4	3	61*
B FÄRDIGHETER	1	X	X	X	-	-	X	-	-	X	-	X	X	X	-	-	X	X	X	11
	2	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	X	16
	3	X	X	X	X	X	X	-	X	X	-	X	X	X	-	X	X	-	-	13
	4	X	X	X	X	X	X	-	-	X	-	X	X	-	-	-	X	-	-	10
	5	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	-	-	15
	6	X	-	-	-	X	-	X	X	-	-	-	X	-	-	X	-	X	X	8
S:a	6	5	5	4	5	5	3	4	5	2	4	6	4	2	4	4	4	2	3	73**
C FÖRANKRING	1	X	X	X	X	X	X	-	X	-	X	X	X	-	-	-	X	X	-	12
	2	X	X	X	X	X	X	-	X	-	X	X	X	-	-	-	X	X	X	13
	3	X	X	X	X	X	X	-	X	-	X	X	X	-	-	X	-	X	X	13
	4	-	X	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-	-	X	-	X	X	6	
	5	-	X	X	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	X	-	X	-	-	6
	6	-	-	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	X	-	-	X	-	-	10
S:a	3	5	5	5	4	4	2	4	1	4	4	4	1	1	2	4	4	4	3	60***

* $\bar{X} = 3,39$ faktorer
Median = 4

** $\bar{X} = 4,06$ faktorer
Median = 4

*** $\bar{X} = 3,33$ faktorer

C. Förankring: 1. Har varit riksdagsledamot i minst tre år. 2. Aktivt med i senaste valrörelsen och på riksdagslista. 3. Med i partistyrelsen vid tidpunkten för tillträdet. 4. Ledamot i kommunfullmäktige eller landsting något/några av de senaste tio åren. 5. Har stark förankring i sidoorganisation till partiet eller har varit ordförande i sådan tidigare. 6. Statssekreteraren med i det politiska arbetet under närmast föregående oppositionsperiod.

I tabell 5 och 6 har dessa variabler för de tre huvudtyperna av egenskaper applicerats på 1976 resp 1982 års tillträdande statsråd. Tabellerna kan läsas antingen radvis eller kolumnvis. I det förra fallet tar man sin utgångspunkt i en viss egenskap, t ex administrativ erfarenhet, och ser i vad mån den var företrädd i de olika regeringarna. I det senare fallet utgår man från enskilda statsråd och ser hur deras kompetens var fördelad mellan olika typer av egenskaper.

Om vi startar i den senare ändan, så är det tydligt att få statsråd är starka ifråga om alla tre typerna av egenskaper samtidigt, men att ännu färre kan sägas vara svaga ifråga om samtliga tre. Den tidigare uppdelningen i tunga politiker som ska placeras och poster som söker sina innehavare får här en ytterligare belysning. 1976 var många av statsråden svaga ifråga om färdigheter. De kompenserade detta med att som regel ha ganska god politisk kännedom på sakområdet samt stark politisk förankring. De som saknade kunskaperna på sakområdet och även hade svag administrativ erfarenhet hade i gengäld särskilt stor politisk förankring (Per Ahlmark hade t ex som partiledare, trots liten erfarenhet från arbetsmarknadsområdet, alldeles särskilda möjligheter att av sin budgetminister ro hem pengar för att bekämpa arbetslöshet; den politiska resursen var en stor och viktig kompenserande egenskap). Statsråden med svaga politiska resurser – 1976 enligt tabellen främst de båda som inte satt i riksdagen, Sven Romanus och Birgit Friggebo – hade i gengäld stor sakkunskap på sina ansvarsområden.

På motsvarande sätt 1982: Sten Andersson som socialminister och Ingvar Carlsson som forskningsminister hade förankrings- och färdighetsegenskaper som gott och väl vägde upp bristen på konkret arbete med just dessa sakfrågor åren före. 1982 års statsråd har en mera jämn fördelning av de tre typerna av egenskaper än 1976 års. Det beror på att betydligt fler av dem hade gedigna färdigheter för regeringandet, det som brast 1976.

Tabell 7. Andelar (procent) av statsråden i Fälldin I och Palme II som vid tillträdet hade olika bakgrundsegenskaper (utförligare beskrivna i texten) samt skillnaderna mellan de båda regeringarna (vid + hade Palme II mer av egenskapen, vid - hade Fälldin I mer av egenskapen).

	1982	1976	Diff.
A - KUNSKAPER			
1. Huvudområde opposition	61	47	+14
2. Utskott	28	37	- 9
3. Verksstyrelse	0	26	-26
4. Utredning	50	63	-13
5. Yrkesbakgrund	67	63	+ 4
6. Kommunalt	39	47	- 8
7. Statssekr. sakerfarenhet	94	89	+ 5
B - FÄRDIGHETER			
1. Akademisk examen	61	63	- 2
2. Administrativ erfarenhet	89	21	+68
3. Offentlig erfarenhet, media	72	58	+14
4. Departement	56	5	+51
5. Statssekr. departement	83	42	+41
6. Statssekr. adm. erfarenhet	44	63	-19
C - FÖRANKRING			
1. Riksdagsman	67	89	-22
2. Med i valrörelsen	72	89	-17
3. Partistyrrelse	72	74	- 2
4. Kommun/landsting	33	68	-35
5. Sidoorganisation	33	37	- 4
6. Statssekr. med i opposition	56	21	+35

De två stora varandra kompenserande egenskaperna tycks vara sakkunskap och förankring. Har man inte bådaderna som statsråd så har man åtminstone endera, är antingen tung rikspolitiker eller har kunskapsbredd på sakområdet. Från detta finns, om gränsen sätts vid två faktorer under vardera huvudvariabeln, bara två undantag, båda i 1982 års krets: Börje Andersson som försvarsminister och Lennart Bodström som utrikesminister.

Det andra sättet att läsa är då att utgå från egenskaperna. Hur skilde sig de två uppsättningarna av statsråd åt i kunskapsbak-

manställningen i tabell 7. Den visar hur stor procentandel av statsråden i de två regeringarna som hade varje egenskap samt skillnaden mellan regeringarna.

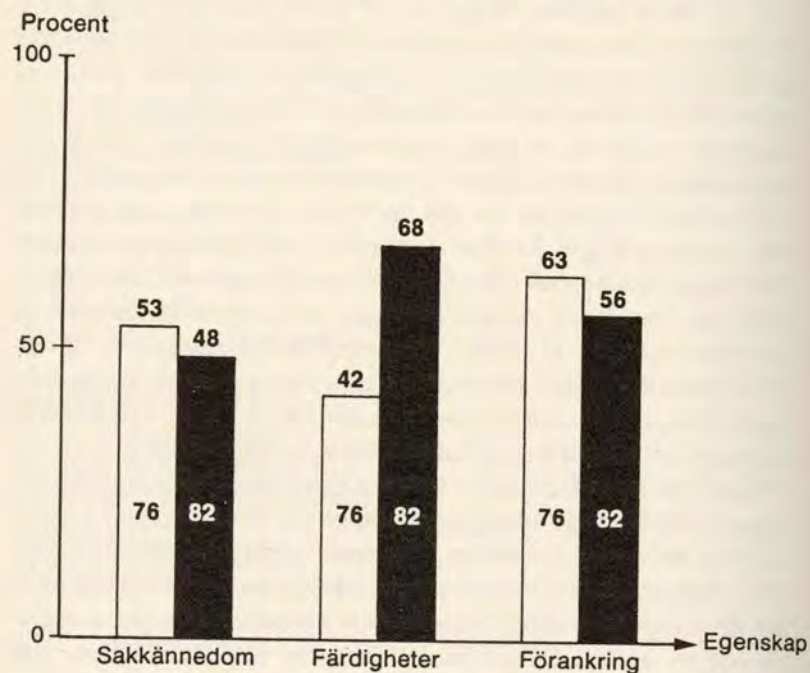
Vad som framträder ifråga om 1976 års statsråd är framförallt bilden av de tunga parlamentarikerna: riksdagsmannen, som också sitter i sitt partis partistyrrelse och som har en bakgrund även som kommunal förtroendeman, som under sin ofta långa tid i riksdagen dessutom skaffat sig en gedigen erfarenhet från statliga utredningar och i många fall som ledamot i verksstyrelse och riksdagsutskott på det sakområde han/hon nu fick hand om i regering. Att andelen inte var ännu högre för dem som suttit i det utskott som svarade mot deras statsrådsområde hänger främst samman med att det rörde sig om tre partier. Anders Dahlgren var t ex trafikpolitiker men moderaterna fick nu hand om kommunikationsdepartementet, Erik Krönmark satt i jordbruksutskottet men centern skulle leda jordbruksdepartementet, Nils G Åsling hade varit ordförande i finansutskottet men Gösta Bohman blev ekonomiminister osv.

Både riksdagserfarenheten och den kommunala erfarenheten var stora i 1976 års statsrådsgrupp. Samtliga sju centerpartister (utöver Fälldin) hade varit ledamöter i kommunfullmäktige eller landsting under loppet av de senaste tio åren och fyra av de sju var det ännu när de utsågs till statsråd (vilket gällde för bara två av sex moderater och en av fem folkpartister). Centerns vaktsläende kring den kommunala och landstingskommunala sektorn i regeringen hade sin bakgrund även i stark egen kommunal förankring hos centerstatsråden.

I de här avseendena hade 1982 års statsråd svagare bakgrund, som grupp betraktad. 6 av de 18 statsråden satt inte i riksdagen, dvs så mycket som en tredjedel. Bara en tredjedel av de socialdemokratiska statsråden hade varit ledamöter i kommunfullmäktige eller landsting under de senaste tio åren. Den näraliggande erfarenheten från utskottsarbete, statliga utredningar eller verksstyrelser på området var också betydligt mindre än 1976. Två skäl tycks finnas till detta. Det ena är att så många togs utifrån och inte hade varit med i det rikspolitiska arbetet. Det andra är att socialdemokraterna är ett stort parti där de ledande politikerna bär ett tungt ansvar för partiets samlade ledning. De sitter därför inte i allehanda utredningar och verksstyrelser. Deras huvuduppgift är partiet och riksdagsledningen.¹²⁶

Den särskilda styrkan hos 1982 års statsråd var färdigheterna. 8

Diagram 7: Egenskaper hos uppsättningen nya statsråd 1976 och 1982 (andel av totalt antal möjliga egenskaper inom de tre huvudkategorierna sakkännedom, färdigheter och förankring).



av de 18 statsråden, utöver statsministern, hade varit statsråd tidigare. 10 av de 18 hade arbetat förr i regeringskansliet. Nästan alla hade erfarenhet av att leda en större administration. Hos statssekreterarna var departementserfarenheten ännu större, även om de borgerliga statssekreterarna väl matchade de socialdemokratiska ifråga om erfarenhet av administrativ ledning. Bara ett av 19 borgerliga statsråd hade någonsin arbetat i departement. Bara 2 av de 19 hade egen yrkeserfarenhet från departement eller verk. För 11 av de 19 borgerliga statsråden gällde att varken statsrådet eller statssekreteraren hade tidigare erfarenhet från arbete i departement. Motsvarande gällde för bara 2 av de 18 socialdemokratiska statsråden (Bo Holmberg och Birgitta Dahl).

De socialdemokratiska statsråden kom i stor utsträckning "hem" när partiet återvände till regeringsmakten 1982. De borgerliga statsråden däremot trädde in i en ny och främmande värld.

Skillnaden belyses ytterligare i diagram 7, som visar andelen av totalt antal möjliga markeringar för de tre huvudkategorierna av egenskaper i 1976 resp 1982 års tillträdande regering. Totalt sett var den borgerliga uppsättningen överlägsen den socialdemokratiska i politisk kunskapsbakgrund på sakområdet samt förankring i det egna partiet men klart underlägsen ifråga om viktiga färdigheter för regerande.

Tabell 8. De tillträdande statsrådets erfarenheter från politikens fyra arenor 1976 och 1982 (inom parentes medianår, dvs antalet år för det genomsnittliga statsrådet).

Arena	Variabel	1976	1982
□ Parti	Partistyreseår	223 år (11)	181 (8,5)
□ Val	Rd-lista + aktiv i valrörelse	96 år (5)	81 (5)
□ Parlament	Riksdagsår	187 år (10)	163 (10,5)
□ Exekutiv	Departementsår	2 år (0)	70 (2,5)

Tabell 8 visar statsrådets erfarenheter från politikens fyra arenor: parti, väljararena, parlament och exekutiv (operationaliserade på i tur och ordning följande sätt: antal år som ordinarie ledamot i partistyrelsen, antal valrörelser som aktiv och med på riksdagslista, antal riksdagsår, antal år av arbete i departement vid tillträdet). Inom parentes anges median, dvs värdet för det genomsnittliga statsrådet.

Det normala svenska statsrådet, det gäller både 1976 och 1982, har suttit ca 10 år i riksdagen och varit aktiv riksdagskandidat i 5 valrörelser. Han sitter också i partistyrelsen sedan ett antal år (11 år 1976 och 9 år 1982). Skillnaden i partistyreseår är inte större än att den kan förklaras med att tre partier har fler styrelseplatser än ett. Den enda påtagliga skillnaden ifråga om "normalstatsrådet" mellan 1976 och 1982 gäller erfarenhet från den exekutiva arenan. Den skillnaden var mycket stor. Den kompensades heller inte nämnvärt 1976 av annan administrativ erfarenhet. In med det borgerliga maktövertagandet 1976 tågade t ex inte näringslivets ledarlejon. In som statsråd kom de trägna, partiförankrade parlamentarikerna och kommunalmännen.

Vi har sett hur statsrådets erfarenhet fördelar sig mellan politikens fyra arenor. Men hur tungt väger politiken som sådan kontra andra erfarenhetsfält? Trots vad som här sagts om statsrådets partiförankring gäller faktiskt också att de med få undantag *inte* är några "Homo Politicus", i meningen personer som aldrig har gjort annat än sysslat med politik.

Jag har kartlagt vad som varje år har varit huvudsaklig sysselsättning för vart och ett av statsråden från inträdet i yrkeslivet fram till tillträdet som statsråd 1976 resp 1982. Det visar sig att det vanliga statsrådet har minst lika många år bakom sig av annan yrkesverksamhet som av politik. Antalet år med politik som huvudsysselättning var för 1982 års statsråd 14 (median) och med annat än politik 15. 1976 års medianstatsråd hade 12 år bakom sig med politik som huvuduppgift och 13 år med annat än politik. Statsråden såväl 1976 som 1982 hade utöver sin politiska bakgrund också en grundlig egen erfarenhet från vanligt yrkesliv. Undantagen var få, närmast Per Ahlmark och Ola Ullsten 1976 samt Ingvar Carlsson 1982, dvs personer som i stort sett gått direkt via politiska ungdomsförbund och politiskt sekreterarbete in i riksdag och så småningom partiledning. Övriga 34 statsråd hade många år av vanligt och ofta varierande yrkesarbete bakom sig.

Hur det totala antalet yrkesår (huvudsysselättning resp år) fördelade sig mellan olika sektorer för de båda uppsättningarna av statsråd framgår av tabell 9. Där syns en skillnad som blir än tydligare i tabell 10. De borgerliga statsråden hade större yrkeserfarenhet från enskilt näringsliv, de socialdemokratiska från offentliga sektorn och intresseorganisationer.

Tabell 10 visar *antalet statsråd* med egen yrkeserfarenhet från olika sektorer (vilket bör säga mer än fördelningen av totalår). Den teoretiska grunden för tabellen är att det i ett demokratiskt samhälle kan sägas finnas fyra olika styrsystem, vilka har skilda egenskaper. *Marknaden* bygger på kontrakt och snabb avkänning av en efterfrågan, med vinst som främsta styrmål. *Byråkratin* bygger på enhetlig regeltillämpning och tolkning av direktiv uppifrån och med värn av egna revir, resurser och karriärer som viktiga styrmål. *Politiken* söker förverkliga idéer och sakförslag inom ramen för restriktionerna från framförallt en väljarmarknad. *Förhandlingsystemet* bygger på en kraftmätning mellan parter med vissa styrkesurser i bakgrunden och med organisationsmål och organisationsstyrka i centrum. Individerna har olika roller i de fyra styrsystemen:

Tabell 9. Antal yrkesår hos de tillträdande statsråden 1976 och 1982, fördelade på olika sektorer (inom parentes den procentuella fördelningen av totalantalet yrkesår hos resp regering).

	1976		1982	
(1) Näringsliv anställd	39	(8,1)	66	(13,1)
(2) Egen företagare	65	(13,6)	0	(0)
(3) Offentliga sektorn	111	(23,2)	132	(26,2)
(4) Politik	211	(44,1)	213	(42,3)
(5) Intresseorganisationer	40	(8,4)	83	(16,5)
(6) Annat (media, forskning)	13	(2,7)	10	(2,0)
Summa	479	(100)	504	(100)

Tabell 10. Antal statsråd med egen yrkeserfarenhet från olika sektorer och styrsystem i de tillträdande regeringarna 1976 och 1982 (med siffran 14 inom parentes för offentlig förvaltning 1982 avses att ytterligare fem, utöver de nio, hade sådan exekutiv yrkeserfarenhet, men i en politisk roll).

Styr-system	Sektor	1976	1982	76-82	
Marknad	<input type="checkbox"/> Näringsliv anställd	7	5	+2	} +7
	<input type="checkbox"/> Egen företagare	5	0	+5	
Byråkrati	<input type="checkbox"/> Offentlig verksamhet	4	5	-1	} -7
	<input type="checkbox"/> Offentlig förvaltning	3	9 (14)	-6	
Politik	<input type="checkbox"/> Politik	17	14	+3	
Förhandling	<input type="checkbox"/> Intresseorganisationer	3	8	-5	
	<input type="checkbox"/> Annat	3	2	+1	

på marknaden är han konsument, för byråkratin klient, i politiken väljare/medborgare och i förhandlingssystemet organisationsmedlem. På samma sätt har de som leder de olika styrsystemen olika roller, är producenter, byråkrater, lagstiftare eller förtroendevalda.

Analysen av dessa fyra styrsystem – deras egenskaper, ömsesidiga påverkningar och relativa styrkeförskjutningar över tid – var det mest centrala i den norska maktutredningen. Maktutredningens huvudslutsats blev, att förhandlingssystem (intresseorganisationer) och byråkrati hade fått ökad makt på bekostnad av såväl marknad som politik.¹²⁷

De tankepräglningar och handlingsinriktningar som följer av de här fyra styrsystemen är en viktig del av den grunderfarenhet med vilken statsråd går in i sitt arbete.¹²⁸ Och här finns klara skillnader mellan 1976 års regering och 1982 års. Statsråden i Fälldin I hade sina dominerande livs- och yrkeserfarenheter från *marknad* och *politik*. Statsråden i Palme II hade sina dominerande erfarenheter från *byråkrati*, *förhandling* och *politik*. Skillnaden blir än större än vad som framgår av tabellen om man lägger till två ytterligare faktorer: dels att även de politiska erfarenheterna hos 1982 års statsråd till stor del låg i regerings/förvaltningsdelen av politiken, dels att även utbildningen är mer inriktad mot offentlig förvaltningsverksamhet (med bl a fyra socionomer).

Sammanfattningsvis kan i den här delen sägas att en svensk regering har egna gedigna erfarenheter att sätta mot den bild som förmedlas genom regeringens kansli. Statsråden har tillsammans, och oftast även enskilt, inte bara grundlig erfarenhet av ett politiskt liv utanför regerandet utan även av ett yrkesliv vid sidan om politiken. Inriktningen av dessa yrkeserfarenheter skiljer sig dock starkt, som det har varit under svenskt 70- och 80-tal, mellan olika regeringar. Socialdemokratiska statsråd är som helhet i sin erfarenhet mer hemma i byråkrati och intresseorganisationer, medan borgerliga statsråd är mer hemma i näringsliv/marknad.

Ålder och *regional hemvist* har indirekt betydelse inte bara för bilden av regeringen (det tidigare diskuterade representativitetskriteriet vid urval av statsråd) utan även för funktionen hos regeringen. Statsråd som har nått en viss ålder har även hunnit skaffa sig fler erfarenheter för uppgiften och en statsrådsgrupp som kommer från mer än en ort kan väntas veta mer om hela den svenska nationen, dess stämningar och strömningar, problem och potentialer.¹²⁹

Tabell 11. Statsrådets ålder vid inträdet i Fälldin I resp Palme II. Median = ålder för det genomsnittliga statsrådet (hälften var äldre och hälften yngre).

	1976	1982
–39 år	3	2
40–49 år	8	6
50–59 år	5	9
60– år	3	1
Medelålder	49	51
Median	47	51
Statsministern	50 år	55 år

Statsråds ålder vid inträdet i regeringarna 1976 resp 1982 framgår av tabell 11. Medianåldern vid tillträdet ligger kring 50 år, strax under 1976 och strax över 1982 (flera av 1982 års statsråd var dock betydligt yngre när de första gången blev statsråd). Ett svenskt statsråd hinner således med 20–25 år av annan verksamhet i vuxen ålder innan han/hon blir statsråd. Det ger, som framgått tidigare, utrymme för att skaffa sig betydande livs- och samhällserfarenhet. Man kan notera att det finns en stark tendens att ett stort antal statsråd rekryteras som generationskamrater till statsministern. Jag har inte undersökt i vad mån det här blir en skillnad när en ny regering besätts vid ett och samma tillfälle, jämfört med om det sker en successiv förnyelse, som i de socialdemokratiska regeringarna tidigare under efterkrigstiden. En snabb bedömning skulle bli att det finns en sådan skillnad.

Ifråga om statsråds regionala hemvist gäller att dominansen för stockholmsregionen är stor, dock inte så stor som hos statssekreterarna. 13 av de 19 statsråden i 1976 års regering (68 procent) kom från Stockholms eller Uppsala län, däribland samtliga 5 folkpartister, 4 av 6 moderater och 3 av 7 centerpartister (utöver statsministern). 12 av 18 statsråd i 1982 års regering (67 procent) kom från stockholmsområdet. För båda regeringarna gäller alltså att 2 av 3 statsråd bodde i Stockholms eller Uppsala län när de tillträdde. Den tredjedel av statsråden som inte kom från stockholmsregionen kan lämpligen fördelas på *nord* (Norrland), *mellan* (Svealand utom Stockholmsregionen), *syd* (Götaland utom väst) samt *väst* (Göte-

borgs och Bohus län, Älvsborgs län). Från nord kom då ett statsråd 1976 (Åsling) och två statsråd 1982 (Boström och Holmberg). Från mellan kom ett statsråd 1976 (Turesson) och tre statsråd 1982 (Hjelm-Wallén, Lundkvist och Börje Andersson). Från syd kom fyra statsråd 1976 (Krönmark, Gustavsson, Dahlgren och Antons-son) och ett statsråd 1982 (Gustafsson). Från väst kom inget statsråd 1976 och inget 1982. Sverige har i dubbel mening regerats från ostkusten.

10. Personer: statssekreterare m fl

Det andra stora rekryteringskravet under perioden av regeringsbildning gäller *statssekreterare*. Statsråden väljer i huvudsak själva sina statssekreterare.¹³⁰ Vid valet riskerar statsråd att hamna i endera av två fällor:

– Den ena fällan är att söka en god och erfaren administratör. Fällan består i att en statssekreterare som rekryteras på den grunden ofta hämtas från någon förvaltning och saknar egen förankring i det program och den politiska process som är en viktig grund för vad partiet vill utträta i regeringsställning. Sådant går inte att läsa sig till i efterhand.

– Den andra fällan är att söka en politisk tjänsteman som har varit med i programarbete och känner stark lojalitet med det politiska uppdraget. Fällan består i att en statssekreterare som rekryteras på den grunden ofta har svag kunskap om hur man leder en administration och om det särpräglade inre livet i regeringskansliet. Inte heller detta liv – med dess revir och nätverk, kulturer och signal-system – kan man läsa in.

De dubbla fällorna har sin grund i att statssekreteraren har att spela en svår dubbelroll. Han är såväl högste tjänsteman och personalchef som högste politiker, under statsrådet. Att förena de två rollerna är mycket svårt, redan i form av tid. Det skapar problem också på rekryteringsstadiet, genom att få personer är lika bra och erfarna för båda rollerna.

Var statsrådet lägger tyngdpunkten i de egenskaper han söker hos sin statssekreterare beror framförallt på var statsrådet känner egen styrka och svaghet. Ett politiskt starkt statsråd med svag administrativ erfarenhet söker nästan alltid en duktig administratör som statssekreterare. Ett statsråd som känner sig hemma i förvalt-

ningen och på sakområdet kan kosta på sig att ta en mer politisk statssekreterare, för att få någon att samspela bättre med politiskt. Oavsett tyngdpunkt ifråga om administrativ/politisk kompetens måste statssekreteraren alltid kunna sitt sakområde väl. Ett statsråd kan klara sig på allmänpolitisk styrka och allmän förmåga. En statssekreterare måste nästan alltid ha, eller i varje fall snabbt kunna skaffa sig, grundlig sakkunskap. Detta hänger till en del samman med att han inte har statsrådets möjligheter att utnyttja kompenserande resurser, typ att vara medlem i en partiledning. Men framförallt beror det på att statssekreteraren normalt måste arbeta mycket mer inträngande med sakfrågorna än statsrådet (bortsett från besvärshandlingarna o dyl). En stor del av ett statsråds arbetsvecka består i att vara ute och tala, ta emot uppvaktningar, genomföra intervjuer för massmedier, debattera i riksdagen, ha kontakter med riksdagsgruppen, gå in i restfrågor av principiell betydelse i förhållande till framförallt finansdepartementet. Statsråd är på det sättet ofta "deltidsministrar" i förhållande till sitt eget departements inre samarbete. Att vara "deltidsstatssekreterare" är däremot otänkbart.

Tabell 12. Statssekreterarna i Fälldin I och Palme II fördelade efter två bakgrundsvariabler: tidigare departementserfarenhet och politiskt med i arbetet i opposition. Antalet för 1976 i övre vänstra hörnet, för 1982 i nedre högra hörnet inom varje fält.

Politiskt med Dep.erfarenhet	Ja	Nej
	Ja	0 / 13
Nej	4 / 1	5 / 3

Tabell 12 visar, hur regeringarna 1976 och 1982 har kunnat hantera de båda fällorna vid rekrytering av statssekreterare. Som vi ser finns en mycket stor skillnad mellan 1976 och 1982. 1976 års statsråd hamnade genomgående i någon av fällorna. Antingen, 8 av 17, valde de att som statssekreterare ta någon med departementserfarenhet och då hade personen ifråga inte alls varit med i den politis-

ka processen före valet. Eller, 4 av 17, valde de en statssekreterare som de hade politiskt arbetat tillsammans med och då hade vederbörande ingen departementserfarenhet. 5 av de 17 statssekreterarna saknade såväl näraliggande politisk erfarenhet som erfarenhet från departement. I inget enda fall gällde att statssekreteraren både kände regeringskansliet och hade varit med i det politiska arbetet under föregående oppositionsår.

I 1982 års uppsättning av statssekreterare för sakområden kombinerade däremot hela 13 av 22 egenskaperna att ha varit med i oppositionsarbetet året före tillträdet och att ha departementserfarenhet. De flesta hade arbetat på utredningskansliet, "tolvan", men några hade också varit med i programgrupper inför 1981 års partikongress eller som sekreterare i argumentationsgrupperna.

I flera fall var statsråd och statssekreterare redan ett inkört team vid tillträdet. Det viktigaste exemplet på detta är finansdepartementet. Kjell-Olof Feldts almanacka under loppet av året före 1982 års val är fylld av sammanträffanden med "ekonomerna" och av noteringar som "EÅ" och "EÅ,MS", dvs samtal och genomgångar med Erik Åsbrink och Michael Sohlman på utredningskansliet. Med i detta ekonomiska samspel var också i viss utsträckning Bill Fransson (talskrivare hos Palme) och Harald Fälth (skatter och ekonomisk brottslighet). I riksdagens finansutskott, där Feldt var vice ordförande, var Bengt K Å Johansson kanslichef och följde självklart nära även oppositionens ekonomiska agerande. Johansson deltog dessutom aktivt i de socialdemokratiska ekonomernas förberedelser under augusti/september. En viktig person i dessa var också Svante Öberg. Samtliga de här personerna hade tidigare arbetat i finansdepartementet. Vad hände vid regeringsskiftet? Jo, Åsbrink blev Feldts statssekreterare för den ekonomiska politiken. Bengt K Å Johansson blev hans statssekreterare för budget- och skattepolitiken. Michael Sohlman trädde in som planeringschef på ekonomidepartementet och Svante Öberg som departementsråd med ansvar för den nya långtidsutredningen. Bill Fransson blev departementsråd i statsrådsberedningen och dess kontaktman med finansdepartementet. Harald Fälth var först sakkunnig i budgetdepartementet men blev redan första veckan statssekreterare i justitiedepartementet för att i nära samspel med budgetdepartementet bli hantera frågorna kring ekonomisk brottslighet, där han hade skrivit partiets program och riksdagsmotioner i opposition. Som politiskt sakkunniga engagerades Klas Eklund och P O Edin, vilka

båda – på olika sätt – spelat viktiga roller i krisgruppens arbete. Edin var vidare valåret sekreterare på heltid i argumentationsgruppen för löntagarfonder, med Feldt som ordförande.

Problemet 1976 var inte kompetensen hos statssekreterarna. Den var hög. Några var departementsråd i de departement där de nu blev statssekreterare. Två tredjedelar av 1976 års statssekreterare, avsevärt fler än 1982, hade erfarenhet av att leda en större administration. 42 procent av de borgerliga statssekreterarna hade redan tidigare arbetat i departement. De var praktiskt taget alla gediget sakkunniga på de områden som de fick ansvar för. Se tabell 7. Av intervjuerna med 1976 års statsråd framgår mycket tydligt att det just var den administrativa erfarenheten och kompetensen som statsråden aktivt sökte genom sina rekryteringar, eftersom det var den de tyckte sig själva sakna. Problemet var att de borgerliga statsråden tvingades till ett val: politisk erfarenhet *eller* administrativ. De valde den administrativa och förlorade därmed den politiska hos sina statssekreterare. Orsaken till att bristen uppkom låg inte hos de statssekreterare som faktiskt rekryterades. Den låg i att de tre partierna inte i opposition hade rejäla utredningskanslier, bemannade med politiska tjänstemän som också hade erfarenhet från kanslihuset. Därav det dilemma som uppkom. Statsråden kunde inte undgå en av två brister hos sina statssekreterare: administrativ oerfarenhet eller politisk historielöshet.

Tabell 13. Statssekreterarnas medlemskap i politiskt parti vid tidpunkten för tillträdet 1976 resp 1982.

	1976	1982
<input type="checkbox"/> Ej medlem	9	0
<input type="checkbox"/> Medlem passiv	2	5
<input type="checkbox"/> Medlem aktiv	6	16

Bilden får ytterligare skärpa i tabell 13. Den bygger på statssekreterarnas egen uppgift i efterhand om medlemskap i politiskt parti vid tidpunkten för deras tillträde. Över hälften av 1976 års statssekreterare var inte medlemmar i något politiskt parti när de blev statssekreterare. Samtliga socialdemokratiska statssekreterare var

partimedlemmar och en stor majoritet av dem betecknar sig dessutom som aktiva medlemmar (alltså redan innan de blev statssekreterare). Av de åtta borgerliga statssekreterare som var medlemmar i politiskt parti var hela fem folkpartister. Samtliga statssekreterare knutna till fp-statsråd var också medlemmar i partiet när de tillfrågades för uppgiften. Motsvarande gällde för bara en av fem statssekreterare knutna främst till moderata statsråd och för bara två av sex statssekreterare knutna främst till centerstatsråd. Av elva statssekreterare knutna främst till center- och moderatstatsråd saknade alltså hela åtta medlemskap i politiskt parti! Enligt vad de själva uppger avkrävdes de ej heller besked om sin politiska tillhörighet.

Skillnaden mellan folkpartiet och de båda övriga partierna är så stor att den inte kan bero på en tillfällighet. Anledningen är inte att folkpartiet utsåg folk från sitt riksdagskansli till statssekreterare, ty så skedde bara i ett fall. Hos moderaterna fanns en tradition av distans till "politik". Frågor skulle skötas "effektivt" och inte "politiskt". Detta går igen också i den totalt avvisande attityd till politiskt sakkunniga som flera av de moderata statsråden uttrycker. Bertil af Ugglas varningar i promemorian före valet för just denna attityd förklingade ohörda, om de alls nådde de nya statsråden. Partiledaren själv rekryterade chefen för Industrins utredningsinstitut, en kompetent ekonom (tillika folkpartist), som sin statssekreterare efter att bl a ha tillfrågat några toppar i näringslivet vem de rekommenderade som den "bäste". För centerns del kan ha spelat in också att partiet, med sin sociala och regionala sammansättning, hade få personer med förvaltningserfarenhet i huvudstaden.

För samtliga de tre partierna gällde vidare att efterkrigstidens svenska statssekreterare hade satt en standard som de kände det viktigt att leva upp till, för att inte kunna anklagas för att sänka kvaliteten på regerandet. Bilden av statssekreteraren var den av den högt kvalificerade ämbetsmannen, som kunde bli respektingivande landshövding eller generaldirektör. Då dög det inte att nu komma med 30-åriga "politruker".¹³¹ Först senare, och successivt över åren, har statssekreteraren blivit något av en "juniorminister", som alltmer behandlas som sådan även av massmedier, organisationer, riksdagsgrupper och uppvaktande. Detta var ännu inte situationen 1976. Då sågs statssekreteraren framförallt som den höge, kompetente ämbetsmannen – om möjligt, men inte nödvändigt, också med partifärg.

Skillnaden mellan 1976 och 1982, men även några viktiga likhe-

Tabell 14. Senaste anställning före tillträdet som statssekreterare 1976 resp 1982.

	1976	1982
Offentlig förvaltning	9	12
Politik	1	6
Organisationer	3	1
Näringsliv	3	0
Media	1	1
Internationellt	0	1
Universitet	0	0
Övrigt	0	1

ter, belyses ytterligare i tabell 14. Många fler kom 1982 från anställning inom politiken, framförallt då utredningskansliet. Men likheterna är också slående. Den främsta är dominansen för anställning i offentlig förvaltning. I den socialdemokratiska kretsen av statssekreterare fanns här fler med senaste anställning i centrala ämbetsverk samt i utskottskanslierna i riksdagen. I den borgerliga gruppen fanns fler med anställning i departement. En annan likhet, nära sammanhängande med den förra, är att rekryteringen är så frigjord från de intresseanknytningar som de två regeringsblocken anses ha. Fackliga kanslier var ingen viktig källa för att rekrytera socialdemokratiska statssekreterare 1982 (i själva verket togs fler borgerliga statssekreterare från sådana kanslier, nämligen SACO:s). Och näringslivets organisationer och kanslier var ingen viktig källa för att rekrytera borgerliga statssekreterare 1976. En tredje likhet är den närmast obefintliga roll som universiteten spelar i Sverige som direkt källa för rekrytering av statssekreterare.

Den dominerande bilden är den av *professionalisering*. Statssekreterare är, oavsett regering, ganska lika i bakgrund och typ av kompetens (även i allmänna attityder, med en lätt cynisk inställning till "politiskt prat" och till beslutsspelet). Hos socialdemokraterna finns en tendens till "fransk" utveckling, dvs att politiska regeringstjänstemän efter en valförlust kan övervintra som tjänstemän i ämbetsverk och utskottskanslier för att återvända vid nästa regeringsskifte. Detta skulle i så fall ytterligare bidra till en professionell kår av politiska tjänstemän som vandrar ut och in i regeringkansliet beroende på vem som för tillfället styr. I vilken utsträckning det gäller återstår dock att se vid kommande regeringsskiften.

Tabell 15. Statssekreterarna i Fälldin I och Palme II – några bakgrundsvARIABLER vid tidpunkten för tillträdet.

	1976	1982
Medianålder	42	42,5
–39	7	6
40–49	8	13
50–59	1	3
60–	1	0
min.	30	35
max.	60	51
Mindre än akademisk grundexamen	0	0
Akademisk grundexamen	13	19
Mer än akademisk grundexamen	4	3
Boende i Sthlm/Uppsala	16	21
Ej boende i Sthlm/Uppsala	1	1
Man	17	19
Kvinna	0	3

Tabell 16. Utbildningsbakgrund hos de tillträdande statssekreterarna i Fälldin I resp Palme II.

	1976	1982
Jur. kand.	4	3
Fil. kand.	2	9
Pol. mag.	3	1
Fil. mag.	0	3
Civilekonom	3	3
Civilingenjör	1	1
Socionom	1	0
Officersex	1	0
Folkskollärarex	0	1
Jur dr, docent	1	Fil.dr, docent 1
Ek. dr.	1	Fil.dr, docent 1
Agr. lic.	1	Tekn. dr. 1
Jur. dr, fil.lic	1	
bitr. prof.		

Det kan också förhålla sig så att just de som har varit statssekreterare aldrig återvänder mer till den posten utan går permanent vidare till andra typer av uppgifter. Intervjuerna med 1976 års statssekreterare visar att praktiskt taget ingen av dem kunde tänka sig att vid en borgerlig valseger 1985 återvända som statssekreterare. Ytterst få av dem ägnade sig åt politiskt arbete.

Tabellerna 15 och 16 visar ytterligare hur lika de båda grupperna av statssekreterare är i sin biografiska bakgrund. Ingen, varken 1976 eller 1982, hade t ex mindre än akademisk grundexamen som utbildning. Flera hade mer. 1976 års statssekreterare hade mer av specialiserad akademisk utbildning, medan många i 1982 års grupp är "fil kand".

För att utses till statssekreterare ska man vara man i Stockholm, 40–45 år, med akademisk grundutbildning och yrkeserfarenhet från offentlig förvaltning, helst departement. I ett avseende, men bara ett, behöver denna sanning modifieras. Den historiska bilden av könsfördelningen bland statssekreterare gör troligen att det nu underlättar att till goda meriter också kunna lägga att vara kvinna.

Statssekreterarna var såväl 1976 som 1982 i stort sett på plats med sina statsråd. 1976 tog det i några fall – justitie, kommunikation, bostad, social – någon tid efter regeringsskiftet innan statssekreterarna kunde börja fungera. En del av orsaken var att nästan alla statsråden var klara, med uppgifterna angivna, mycket sent. Statsråden fick liten tid att förbereda sig för sina uppgifter, och deras statssekreterare, som kunde få anbud bara av klara statsråd, ännu mindre tid. De kastades alltså huvudstupa in i ett ganska kaotiskt regerande och ett starkt försenat budgetarbete, i flertalet fall dessutom utan nämnvärd kännedom om vad partiet och statsrådet hade med sig i form av en politisk process före valet och vad som förevarit under regeringsförhandlingarna.

Samtidigt med statssekreterarna bör också två andra poster nämnas: *budgetchef* och *planeringschef* i finansdepartementet. 1982 var de som blev statssekreterare och planeringschef på finansens aktivt med under oppositionstiden och ledde en stor del av arbetet i sakfrågor under tiden mellan valet och regeringstillträdet. De gick nu omedelbart in i departementsjobbet. Budgetchefen Björn Eriksson var ren tjänsteman och byttes inte.¹³² 1976 var det till en början oklart huruvida tjänsterna som budgetchef och planeringschef skulle betraktas som politiska. De kom först inte med i överenskom-

melsen för avgående statssekreterare.¹³³ Bengt-Åke Berg entledigades som budgetchef den 1 november 1976 och Carl Johan Åberg som planeringschef den 1 december 1976. Departementsrådet Bengt Johansson, en opolitisk tjänsteman, utsågs till ny budgetchef från 1 november. Ny planeringschef, i det nybildade ekonomidepartementet, utsågs inte förrän vid regeringssammanträdet den 21 april 1977 och då fr o m 15 mars 1977 (docent Ulf Jakobsson). Den nya borgerliga regeringen arbetade alltså den första viktiga hösten 1976 utan att tillsätta några egna politiska tjänstemän på de strategiska posterna som budgetchef och planeringschef.

Slutligen ska i persondelen beröras den viktiga posten som *riksbankschef*. 1982 erbjöds först Krister Wickman posten av Olof Palme. Wickman tackade nej av hälsoskäl. Därefter gick budet till Bengt Dennis, på förslag från Kjell-Olof Feldt.¹³⁴ Dennis var Feldts statssekreterare under hans tid som handelsminister och bidrar ytterligare till bilden av långa arbetsrelationer mellan den nye finansministern och de viktigaste politiska tjänstemännen på det ekonomiska fältet. Lösningen var klar redan före regeringens tillträde. 1976 fanns inga förberedelser gjorda ifråga om riksbankschef. Krister Wickman – som ansågs ha gott anseende i bankvärlden, ha gjort ett bra arbete som riksbankschef och även ha visat politisk självständighet, bl a genom att före valet kritisera LO-förslaget till löntagarfonder – erbjöds av den nya regeringen att vara kvar som riksbankschef. Efter att ha konsulterat den socialdemokratiska partiledningen avböjde han dock.¹³⁵ Därefter tillfrågades Jan Wallander, VD i Handelsbanken, som också tackade nej. I memoarboken "Maktskifte" skriver Gösta Bohman, som i egenskap av ekonomiminister hade huvudansvaret att tillsammans med statsministern bereda frågan om riksbankschef efter Wickman:¹³⁶ "Det var inte alldeles lätt att finna en ersättare med motsvarande erfarenhet och kompetens. Många kandidater talade jag med. De mest tänkbara avböjde eller fick nej av sina huvudmän."

Följden blev att Krister Wickman kvarstod som riksbankschef en dryg månad efter regeringsskiftet. Då valdes Carl-Henrik Nordlander, i realiteten på förslag från Gösta Bohman. Namnet hade kommit upp som ett av de namn som var värda att pröva. Bohman, som inte kände Nordlander, ringde runt och frågade ett antal personer och fick positiva omdömen.¹³⁷ I "Maktskifte" skriver Bohman:¹³⁸ "Valet föll på den tidigare chefen för Sveriges Kreditbank, sedermera PK-banken, Carl-Henrik Nordlander, en person, eller hellre

en personlighet, med gedigna administrativa erfarenheter. Han hade till och med varit konsultativt statsråd i en socialdemokratisk regering 1959–1960."

Även för 1976 gäller att valet av riksbankschef förstärker den allmänna bilden. Den sittande riksbankschefen, ett tungt före detta socialdemokratiskt statsråd, erbjöds sitta kvar. När han avböjde utsågs ett annat före detta socialdemokratiskt statsråd. Den nya politiska ledningen kände honom inte och hade inte samarbetat med honom tidigare. Valet var inte förberett och skedde med avsevärd fördröjning. Medan Bengt Dennis formellt tillträdde sin tjänst den 12 oktober 1982 tillträdde Carl-Henrik Nordlander den 11 november 1976.

11. Propaganda: regeringsförklaringen

Regeringsförklaringen är en tillträdande regerings första viktiga avsiktsförklaring. Uppmärksamheten på den i samband med regeringsskiftet är extra stor genom att den som regel har föregåtts av ett par veckor av relativ tystnad.

Regeringsförklaringen har fyra funktioner:

– Den utgör en *förhandlingsöverenskommelse*. Detta är uppenbart ifråga om koalitionsregeringar, som 1976. Men det gäller i viss mån även för enpartiregeringar. Alla i den tillträdande regeringen vet att det som utlovas i regeringsförklaringen blir förpliktande för det kommande arbetet, mer så än valmanifest och riksdagsmotioner. Därför ligger det i blivande fackstatsråds intresse att få in så mycket och konkret text som möjligt och i en blivande finansministers intresse att begränsa löften och aspirationer. Även en blivande statsminister kan dela finansministerns intresse, helt enkelt för att han har en stark ställning när regeringen väl är bildad och därför inte på samma sätt som fackstatsråd eller ett mindre parti i en koalition behöver gardera sig genom regeringsförklaringen.¹³⁹

– Den utgör en *redovisning för riksdagen* av vad regeringen kommer att lägga fram som underlag för dess arbete. En regering har förväntningar från många håll. En viktig funktion är att tillhandahålla huvuddelen av riksdagsmännens dagordning och arbetsmaterial. Regeringsförklaringar innehåller därför inte enbart en rege-

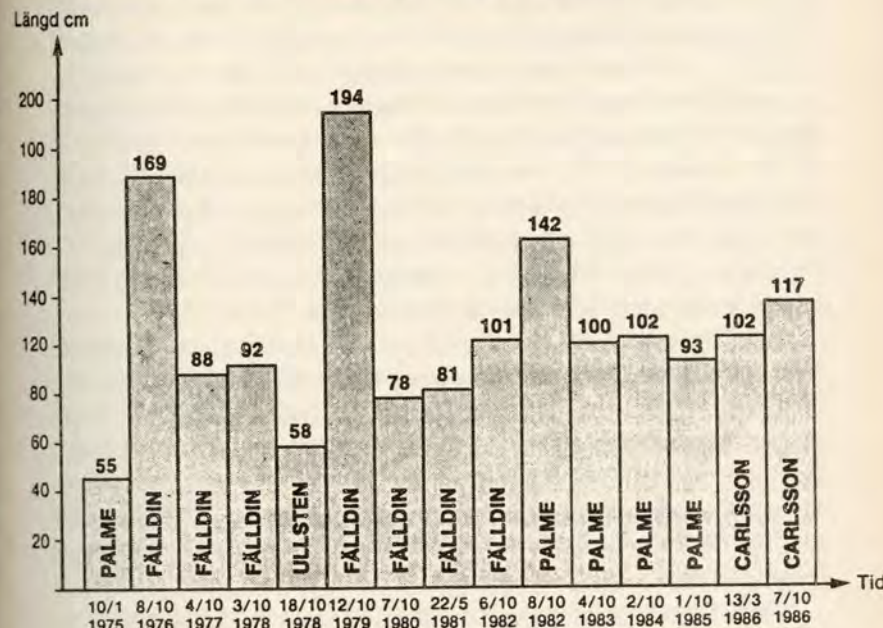
rings egna starka vilja utan även en slags anmälan av frågor för det riksmöte som just har inletts och som kan ha sitt ursprung i gamla utredningsprocesser.

– Den fyller uppgiften av, med det träffande engelska uttrycket, *reassurance*, dvs en lugnande försäkran i några viktiga riktningar.¹⁴⁰ Denna funktion följer av att skiftet i makt också medför ett skifte i ansvar och politisk horisont. Tidigare har politiken gällt för partiet. Nu gäller den även för nationen. Utlandet behöver återförsäkras om att den aktiva och biståndsambitiösa neutralitetspolitiken ligger fast och åter få klart för sig att det svenska försvaret kommer att hållas starkt. Den halva av folket som har röstat fram regeringen bör försäkras att givna löften gäller, dvs att det som sades i valrörelsen inte var bluff utan nu ska börja genomföras. Den halva av folket som röstat på motståndarna måste i den nationella sammanhållningens intresse (och även regeringens partipolitiska intresse) få en försäkran om hänsyn och öppenhet. Grupper, aktörer och parter i det svenska samhället som vid stark misstro mot regeringen kan komma att skada dess ansträngningar på framförallt det ekonomiska området måste få försäkningar om att inga stora faror hotar och att de med tillförsikt kan ställa upp bakom regeringens ansträngningar att sköta ekonomin framgångsrikt. För en ny borgerlig regering är det särskilt viktigt att rikta sådana lugnande försäkningar till de fackliga organisationer i vars makt det ligger att förstöra regeringens ambitioner för inflation, export och konfliktfri arbetsmarknad. För en ny socialdemokratisk regering är det extra viktigt att lugna näringsliv, företagare, börs och valutahandlare, i vilkas makt det ligger att vid misstro handla så att tillväxten försvagas, arbetslösheten stiger och valutaoro utbryter.

– Den fjärde funktionen hos regeringsförklaringen är att bidra till en lämplig *förväntningsnivå* hos allmänheten. Genom att beskriva det ekonomiska utgångsläget för den nya regeringen kan väljarna bibringas en så realistisk bild att de sedan har förståelse för att regeringen inte kan göra allt som begärs av den och också måste göra en del obehagligt som ingen har begärt av den: höja skatter, sänka reallöner, spara på även en del angelägna statsutgifter.

De här fyra funktionerna hos regeringsförklaringar har olika vikt vid olika tidpunkter och för olika regeringar. Vid regeringsskiftet

Diagram 8: Regeringsförklarings längd 1975–1986.



är *förhandlingsöverenskommelse*, "reassurance" och *ge förväntningsnivå* betydligt viktigare funktioner än när regeringsförklaringen avges av en redan sittande regering, medan funktionen av *redovisning för riksdagen* är mindre viktig. Även denna senare finns dock med, eftersom det efter ett regeringsskifte inte är givet att allt som ligger i departementens planering verkligen kommer att läggas fram. Både bekräftelser och förändringar har då ett nyhetsvärde, även för riksdagen. När den nya borgerliga regeringen 1976 i sin regeringsförklaring deklarerade att det skulle komma förslag till femte semestervecka och om ny arbetsmiljölag så var det ett intressantare besked än om en fortsatt socialdemokratisk regering hade sagt detsamma.

Att särskilt många funktioner ska tillgodoses med de regeringsförklaringar som avges efter regeringsskiftet framgår av diagram 8, som visar omfånget (uttryckt i antal centimeter text i riksdagsprotokollet) av samtliga de 15 regeringsförklaringar som statsministrar avgett från det att nya regeringsformen trädde i kraft 1975 t o m 1986/87 års riksmöte. Tre regeringsförklaringar står i särklass vad gäller längd: de som avgavs vid trepartiregeringarnas tillkomst 1976

och 1979 samt den som avgavs vid socialdemokraternas återkomst 1982. De båda förra är längre än den senare. Det är ett uttryck för att regeringsförklaringen för trepartiregeringarna hade en starkare funktion av förhandlingsöverenskommelse och därmed måste rymma mer. Näst kortast och mest allmän av regeringsförklaringarna var Ola Ullstens på hösten 1978. Det var ett medvetet uttryck dels för en enpartiregering som inte behövde binda sig själv via regeringsförklaringen (förhandlingsfunktionen borta), dels för en minoritetsregering som gjorde klokast i att inte binda sig för mycket på förhand och skapa för stora förväntningar med hänsyn till kravet på kompromisser med andra partier i riksdagen.¹⁴¹

Man kan notera att de borgerliga 1979 inte drog slutsatsen att 1976 års regeringsförklaring hade varit för omfattande och detaljerad utan tvärtom gjorde den nya regeringsförklaringen till ett ännu längre förhandlingsdokument. Ett skäl var att det 1979 var mindre givet än 1976 att det verkligen skulle bli en trepartiregering. Som i så många andra sammanhang gäller att ju längre texter och fler sammanträden som krävs för att visa enighet, desto bräckligare är enigheten.¹⁴²

Jämfört med 1982 års regeringsförklaring hade 1976 års en starkare prägel av dels förhandlingsöverenskommelse (texterna om bostadspolitik, familjepolitik och energi var direkta förhandlingsprodukter från särskilda arbetsgrupper), dels "reassurance". Efter 44 år med socialdemokraterna i regering och med den första borgerliga trepartiregeringen någonsin var det många försäkringar som behövde avges: om neutraliteten, om ulandsbiståndet, om den sociala tryggheten, om strävan till samförstånd med facket, om hänsyn till den halva av folket vars parti var vant att ha ledningen etc. 1982 års regeringsförklaring hade också starka inslag av "reassurance" – dels vad gäller valprogrammet, dels i förhållande till näringsliv och opposition, med markeringar av öppenhet och maningar till samverkan för landets bästa (obligatoriskt från den som har makten). Men den var i mindre grad förhandlingsdokument, och den användes mycket mer medvetet för att etablera en för den nya regeringen önskvärd förväntningsbild.

Direktiven 1982 från Olof Palme till skribenten Bill Fransson var att regeringsförklaringen så långt möjligt skulle hållas till huvudlinjerna från valrörelsen och inte uppta en massa småsaker. Den skulle ytterligare göra klart vad som var den nya regeringens huvuduppdrag, nämligen att vända ekonomin. Det skulle då ha varit fel

att räkna upp alla reformönskemål. Tvärtom bedömdes det "viktigt att regeringsförklaringen rymde ett lite kärvt budskap. En kärv beskrivning av problemen i ekonomin skulle öka förståelsen för tuffa inslag i den nya regeringens agerande och ge en realistisk utgångspunkt för bedömningen av vad regeringen sedan lyckades uppnå."¹⁴³ Efter valet fanns heller inte skäl att genom detaljerade skrivningar begränsa handlingsfriheten.

Praktiskt gick arbetet med 1982 års regeringsförklaring till så att utredarna på "tolvan" gav underlag på sina respektive sakområden. Dessa underlag blev självfallet alldeles för utförliga och måste strykas ner radikalt. När statsråd gradvis blev klara skedde också viss avcheckning med dem på deras kommande ansvarsområden. En sista större bearbetning gjordes av Bill Fransson och Krister Wickman (i egenskap av god stilist, klok person samt själv inte involverad på någon viss sektor). Det nya utkastet gick igenom och godkändes i huvudsak av Olof Palme. Utkastet till regeringsförklaring delades så ut till hela den tillträdande regeringen vid dess samling dagen före tillträdet.¹⁴⁴

De konkreta löften från valrörelsen fanns med i regeringsförklaringen. Men tonläget i beskrivningen av reallöner, möjligheten till snabba förbättringar i arbetslöshet och bostadsbyggande m m ligger på någon oktavs avstånd från det intryck som förmedlades under valrörelsen. Regeringsförklaringen användes medvetet till att nu sänka förväntningsnivån och därmed på två sätt öka möjligheterna till framgång för den nya regeringen: genom att påverka aktörerna inför avtalsrörelser m m och genom att sätta ribban för framgång lågt. Några viktiga sådana formuleringar i 1982 års regeringsförklaring:

"Den nya regeringen övertar regeringsmakten i ett för landet utomordentligt allvarligt läge. Ekonomin har försvagats under flera år, och under 1982 förstärks nedgången. Någon ljusning i konjunkturen syns varken i den inhemska ekonomin eller internationellt. Den internationella ekonomin kännetecknas av en fortsatt och allt djupare ekonomisk kris. Mycket talar för att världsekonomin glidit in i en djupgående och långvarig strukturell kris. Den tar sig uttryck i stagnerande produktion och en ständigt ökande arbetslöshet. Investeringarna minskar och förerbådar därmed fortsatt låg tillväxttakt och stigande arbetslöshet. ... Sysselsättningen försämras i snabb takt. Arbetslösheten stiger till nya rekordnivåer och antalet lediga platser sjunker. Likväl har vi ännu inte sett de fulla effekterna av de senaste årens

åtstramnings- och nedskärningspolitik. Vi kommer under betydande tid framöver att på arbetsmarknaden ha kvardröjande effekter av den hittills förda politiken.

...Den ekonomiska politiken måste nu läggas om. Vi måste försöka hejda den nuvarande nedgången och ge den svenska ekonomin vind i seglen.

...Devalveringen kommer att övergångsvis höja prisstegrings-takten i den svenska ekonomin. Den kommer att leda till en viss sänkning av reallönerna och därmed den privata levnadsstandarden. Detta är en nödvändig förutsättning för att öka produktionen och sysselsättningen inom industrin och nedbringa vårt underskott gentemot utlandet. Det får ses som en nödvändig uppoffring för att reparera den svenska ekonomin efter utvecklingen de senaste åren. Försök att kompensera sig för den engångsanpassning som devalveringen utgör skulle enbart leda till bestående hög inflation och fallande sysselsättning. Regeringen hyser inga tvivel om att det svenska folket är berett till uppoffringar, förutsatt att de ger resultat och att de fördelas rättvist. Nedskrivningen av kronan måste åtföljas av en stram finans- och budgetpolitik. Regeringen avser att genomföra en mycket hård utgiftsprövning i det kommande budgetarbetet. Vissa skatter kommer att behöva höjas. Ett väsentligt led i arbetet med att förbättra statsfinanserna är en neddragning av subventionerna till näringslivet.

...Åtgärder för att hejda nedgången i bostadsbyggandet ingår som en del i det investeringsprogram regeringen avser att genomföra.

...Svårigheter att finna hållbara lösningar på världens problem begränsar också vår handlingsfrihet."

Textens innebörd, att sänka förväntningsnivån, är uppenbar. Det arv som tas över är ruttet och ingen hjälp kommer att ges från utlandet. Det är budskapet. Detta är raka motsatsen till 1976 års budskap från i vart fall mitten: det har gått bra de senaste åren och nu förestår en internationell högkonjunktur. Notera också hur starkt *tidsaspekten* förs in och hur tydlig åtskillnad som görs mellan *åtgärd* och *effekt*. Inga snara förbättringar förespeglas, men en stor ansträngning för att hejda försämringarna på olika områden. Regeringen lovar nu inte "ökat bostadsbyggande" utan "åtgärder för att hejda nedgången i bostadsbyggandet". Man lovar nu alltså inte ens att hejda nedgången i bostadsbyggandet, bara att "åtgärder" ska sättas in med det syftet. Alla som har tänkt kompensera sig för devalveringen varnas för att de i så fall kommer att få det ännu värre. Och alla företag och näringar som har tänkt begära stöd får veta att det nu blir slut med subventioner.

Beskrivningen av det genomslä utgångsläget och den mödosamma process som förestår utvecklas ytterligare i den "Krisplan för Sverige" som skrevs under perioden mellan valet och tillträdet och offentliggjordes som den nya regeringens första proklamation efter själva regeringsförklaringen. Ingen motsvarighet till det här fanns 1976, trots att det var då, inte 1982, som en konjunkturedgång verkligen förestod.

En god förutsättning för att aktivt påverka den ekonomiska förväntningsbilden så att den stämmer med en svår verklighet är att den tillträdande regeringen själv är medveten om verkligheten. Så var knappast fallet 1976. Även utan en helt genomarbetad bild kan dock det rent politiska intresset leda till att den nya regeringen beskriver utgångsläget i dystra färger, med tanke på att den verklighet som råder uppfattas vara den avgående regeringens verk. Inga större ansträngningar tycks dock ha gjorts 1976 för att ange "den dystra utgångspunkten", text genom någon slags vitbok om industrins situation. Tidstrycket vid starten bidrog till bristen. Men en orsak tycks också ha varit att en sådan beskrivning skulle ha fått en klar politisk innebörd inte bara i förhållande till den nya oppositionen utan även internt mellan koalitionspartierna. En riktigt mörk beskrivning av kommunernas alltför snabba expansionstakt hade bäddat för åtgärder mot kommunerna som centern inte ville se. Och en heldyster skildring av budgetutsikterna skulle ha försvagat folkpartiets möjligheter att genomdriva sociala reformer. Innebörden i det som här sagts är inte att partierna kalkylerade systematiskt på det sättet och därför avstod från ett redovisa en dyster verklighetsbild, bara att det politiska intresset 1976 inte så entydigt som man i förstone kan tro talade för att beskriva ekonomiska förhållanden i de mörkaste av färger. Ju mörkare färg, desto sämre för mittenpartierna i dragkampen med moderaterna om regeringspolitiken.

Efter de korrigeringar i bilden av ekonomin som skedde under regeringsförhandlingarna 1976 (se den tidigare framställningen) började dock även Fälldin att, liksom Bohman, bli intresserad av att regeringsförklaringen inte skulle lova "för mycket" och ge en alltför lättsinnig bild av reformutrymme och ekonomisk situation. Resultatet blev att de ytterst begränsade ekonomiska skrivningar som hade föreslagits från den som främst höll i arbetet med regeringsförklaringen, centerns partisekreterare Gustaf Jonnergård, utvidgades och förstärktes. I en regeringsförklaring vars mest utmär-

kande drag annars är mängden av mycket konkreta reformlöften kom därför bl a följande stycken av ekonomisk realism och av reservationer om reformtakt och reformutrymme att ingå:

”Grunden för ett framgångsrikt reformarbete är en stark ekonomi... Sociala reformer ges en ansvarsfull finansiering och genomföres i den takt som det ekonomiska utrymmet medger.

...Samhällsekonomin och utrikeshandeln påverkas alltjämt ofördelaktigt av den ekonomiska utvecklingen i vår omvärld. Det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft har dessutom försvagats. Kostnaderna har ökat snabbare än i jämförbara länder och inflationen ligger kvar på en oacceptabelt hög nivå. Handels- och bytesbalansen har inte förbättrats på det sätt som tidigare förutsetts. Industriproduktionen utvecklas svagt. Den svenska ekonomin står således inför svåra problem. Det framstår som en avgörande uppgift under de närmaste åren att skapa balans i samhällsekonomin och stärka den internationella konkurrenskraften. Detta är också en grundläggande förutsättning för att förverkliga en målmedveten reformpolitik och för att trygga sysselsättning och framsteg. Den ekonomiska politiken måste därför i hög grad inriktas på att underlätta en utbyggnad av näringslivet och en ökning av exporten. Målet är att inom rimlig tid återställa balansen i utrikesbetalningarna och stegvis minska behovet av utländsk upplåning.

...Som ett led i denna politik måste budgetpolitiken utformas så att staten inte tar i anspråk det för näringslivet nödvändiga utrymmet på lånemarknaden. En hård prövning av nya utgiftsåtaganden från det allmännas sida blir nödvändig. Möjligheterna att snabbt reducera det statliga budgetunderskottet är dock begränsade. Stora automatiska utgiftsökningar kan förutses de närmaste åren. Åtgärder måste därför också vidtas för att stödja det enskilda sparandet.”

Dessa formuleringar ger dock i sitt sammanhang intrycket att vara inkastade som jästen efter degen. De är inte det centrala elementet, inte det huvudbudskap regeringen inskräper. De är reservationer i marginalen till alla de vackra ambitioner och reformer som dominerar 1976 års regeringsförklaring.

Att en ny regering har intresse av att dess prestationer mäts i förhållande till en bild av ett svårt utgångsläge är uppenbart. Av två skäl är det också särskilt lätt för en regering att just vid starten ge de mest långtgående beskrivningarna av problem och av nödvändiga uppoffringar. Dels upplevs den inte ha ansvaret för det svåra tillståndet. Dels är legitimiteten för en regering aldrig så stor som

när den just har bildats efter att ha vunnit ett val. Även smärtsamma besked och åtgärder – som i ett senare skede skulle uppfattas som motgångar och nederlag – kan just då närmast framstå som uttryck för uppriktighet och handlingskraft. Den ännu nederlagspräglade oppositionen har ingen tyngd i sina angrepp. Olika sårin-tressen kan ännu inte med kraft argumentera mot dem som väljar-na just gett mandat. Alla väntar på den nya regeringens beskrivning och besked. Just då, mer än någon gång senare, har regeringen initiativet. Socialdemokraterna tog vara på tillfället 1982. De borgerliga gjorde det inte 1976.

STARTEN

KAPITEL IX

Arbetsvillkoren

1. Regeringarnas första tid

Vad händer rent konkret när en ny regering "övertar makten"? Hur ser arbetsvillkoren ut för nya statsråd?

Såväl 1976 som 1982 års regering tillträdde, med sex års mellanrum, fredagen den 8 oktober. Dagen startade med att den nye statsministern – Thorbjörn Fälldin resp Olof Palme – för riksdagen läste upp regeringsförklaringen, ministerlistan och kommande förändringar i departementsorganisationen. Senare på förmiddagen tillträdde den nya regeringen vid konselj på slottet.¹ De nya statsrådets eftermiddag ägnades två stora programpunkter, att stå till förfogande för massmedierna samt att under ledning av expeditionscheferna "inta" de olika departementen, dvs hälsa på personalen, ta över statsrådsrummet, knyta den första kontakten med sekreteraren, ta emot blommor och telegram från lyckönskande vänner och väljare etc. Statsministern introducerades av rättschefen i statsrådsberedningen. Statsministerns första nödvändiga åtgärder är dels att underteckna ett brev till all personal i regeringskansliet med information om den nya regeringen, dess sammansättning, program och organisationsförändringar, dels att i statsministerns eget protokoll underteckna alla statsrådsförordnanden (1976 innebar det 31 och 1982 40 statsministerbeslut).

Lördag-söndag gällde det för de flesta att lösa frågan om statssekreterare, i den mån den inte redan var klar (vilket den i flertalet fall var 1982 men inte 1976). Några åkte hem under helgen. Andra var kvar och försökte orientera sig i sin nya tillvaro. 1976 satt partiledarna med medarbetare på lördagen för att gå igenom det tal som utrikesminister Karin Söder skulle hålla i FN veckan därpå och som blev den borgerliga regeringens första stora utrikespolitiska deklaration. De nya budgetansvariga måste arbeta hela helgen för att få grepp om det försenade budgetarbetet.

Med måndag morgon kom så den första riktiga arbetsdagen för alla nya. Hur användes denna och den följande veckan?

1976 ägnade sig statsråden och deras statssekreterare, i den mån

dessa var på plats, i stor utsträckning åt att låta sig introduceras i vad deras departement sysslade med. Den avgående samordningsministern, Thage G Peterson, hade gett direktiv om att de gamla statssekreterarna om de så ville kunde förbereda ett visst introduktionsmaterial. En del gjorde så, andra inte. De var genomgående kvar första veckan och i många fall längre. Flera av de nya statsråden bad särskilt de avgående statssekreterarna om att stanna längre än de själva hade tänkt sig.² I något fall fick de t o m erbjudande om att fortsätta som statssekreterare under den nya regeringen. Det kunde gå ett par-tre veckor innan de nya statssekreterarna tog över sina egna arbetsrum. Två faktorer samverkade: dels att de nya statsråden kände sig så osäkra i den nya miljön och hur det praktiskt gick till i regeringskansliet att de ville ha de gamlas stöd och råd, dels att de gamla statssekreterarna väntade på att få erbjudanden om nya, likvärdiga arbetsuppgifter, som de hade garanterats i ett särskilt avtal mellan partierna i den tillträdande och den avgående regeringen.

Så mycket tiden tillät sattes de nya departementsledningarna "i skola", gick igenom enhet för enhet på sina ansvarsområden för att lära sig hur departementet var organiserat, vilka frågor det hade om hand och vilka propositioner och andra ärenden som man arbetade med. Först andra veckan, med vissa variationer mellan departementen, körde budgetmanglingen igång vilket gick att klara genom att man hoppade över en omgång i budgivningen mellan fack och finans (blev sedan regel). Lotsade in i regerandets labyrinter av sina expeditionschefer började också de nya statsråden överta den gamla regeringens rutiner: höll veckoberedning på departementet (som regel på måndagar) med bl a alla ansamlade besvärärenden, sågs till statsrådslunch varje dag (tidigarelades från 13 till 12) och hade sitt första formella regeringssammanträde torsdagen den 14 oktober 1976 med efterföljande allmän beredning om budgetarbetet. Tre praktiska frågor som de nya statsråden snabbt blev varse, nu liksom 1982, var behovet av informationssekreterare för att hantera medietrycket och mängden av förfrågningar i övrigt, behovet av hjälp med alla brev samt nödvändigheten att hitta en arbetsrelation med sin sekreterare (alternativt byta sekreterare). Sekreteraren – eller statsrådsassistenten – är statsrådets närmaste och nästan viktigaste medarbetare. Att här upprätta väl fungerande arbetsteam, eller omplacera, hörde till det utåt minst uppmärksammade men internt m... rä-

1982 startade den nya regeringen med att på sin första arbetsdag, måndagen den 11 oktober, vid en presskonferens presentera dokumentet "Krisplan för Sverige". Måndag eftermiddag åkte statsråden samt alla de statssekreterare som var utsedda ut till SSU:s kursgård Bommersvik för samvaro måndag kväll samt överläggningar hela tisdagen den 12 oktober. Dagordningen upptog följande punkter:³

1. Det politiska läget. Regeringsarbetet (Olof Palme)
2. Det ekonomiska läget och budgetarbetet (Kjell-Olof Feldt)
3. Samarbetet med riksdagsgruppen, partiorganisationen, fackföreningsrörelsen etc. (Ingvar Carlsson)
4. 'Från proposition till regleringsbrev. Löpande ärenden' (Claes Eklundh)
5. Arbetet med den nya departementsorganisationen (Ulf Larsson)
6. Utredningsväsendet, verksstyrelser m m
 - a) nuvarande kommittéer
 - b) ev nya utredningar och tilläggsdirektiv
7. Propositioner
 - a) uppskjutna och avlämnade propositioner
 - b) ev nya propositioner
8. Personalfrågor
 - a) placering av avgående statssekreterare
 - b) anställning av sakkunniga, informationssekreterare
 - c) reglerna om förordnandepension
9. Övrigt
 - a) debattreglerna i riksdagen

Under punkt 2 kunde Kjell-Olof Feldt ge klara förutsättningar och riktlinjer. Han hade i praktiken varit igång i arbete med den ekonomiska politiken och budgeten redan från dagen efter valet, då han själv var klar som finansminister (i och med en lunch med Olof Palme), och hade redan första dagen även valt och fått klartecken från sina blivande statssekreterare och andra nära medarbetare. Han hade redan före regeringstillträdet fått föredragningar av budgetchefen Björn Eriksson (med Rolf Wirténs goda minne). Han hade vid partiledningens möte på Bommersvik den 27–28 september fått beslut om devalveringen och den ekonomisk-politiska huvudstrategin, innefattande att inflationseffekten skulle räknas av

vid uppräknig av pensioner m m. Han hade dagen före tillträdet orienterat den nya regeringen om devalveringen och dess förutsättningar. På själva tillträdesdagen tog först riksbanksfullmäktige devalveringsbeslutet och den nya regeringen sedan formellt beslut om prisstopp samt några uppdrag om prisövervakning och prisöverenskommelser. På regeringens första arbetsdag presenterades "Krisplan för Sverige". Och på dess andra arbetsdag fanns nu alla statsråd och statssekreterare på Bommersvik för att som en huvudpunkt få finansministerns bedömning av ekonomin samt riktlinjer för budgetarbetet.

Även samspelet med riksdagsgruppen, partiorganisationen och fackföreningsrörelsen har en framskjuten plats och det är hos Ingvar Carlsson ansvaret här främst ligger. Det var inte möjligt att återgå till den starka och relativt autonoma ställning som regeringen hade gentemot andra delar av partiet fram till 1976. Oppositionsåren hade vant dessa vid att begära mer av kontakter, insyn och inflytande i förhållande till partiledningen.⁴ Att motsvara dessa förväntningar, och att inte på nytt av de egna utanför regeringen upplevas bli en del av statsapparaten, var en viktig ambition vid starten.⁵

Man kan också notera att i statsrådsretsen fanns tillräckligt många utan erfarenhet av riksdag eller av regerande för att det skulle vara angeläget att orientera rent tekniskt om hur det går till att regera och hur det fungerar med debatter i riksdagen.⁶

Dagordningen visar också att tidiga och gemensamma riktlinjer gavs 1982 för hur departementsledningarna borde använda utredningsväsendet och politiskt sakkunniga. Direktiven var på det här stadiet inte formulerade skriftligen men inriktningen var klar. Både antalet utredningar och antalet politiskt sakkunniga borde starkt begränsas.⁷

Tre skillnader är tydliga mellan 1976 och 1982 i sättet att starta:

Den första gäller *finanspolitikens tyngd* i förhållande till fackdepartement. Förberedelserna under tiden mellan valet och tillträdet 1982, och därmed starten, gällde i ringa grad fackdepartement och fackanspråk men i mycket hög grad uppläggnigen av den ekonomiska politiken och budgetarbetet. 1976 var relationerna de helt omvända: mycken möda lades ner på att formulera kompromisser och ambitioner på olika sakområden, ringa möda på att utforma en strategi för den

Den andra skillnaden gäller *kampen om dagordningen*. 1976 lät sig statsråden lotsas in i den process som pågick och lärde sig regera främst genom att hantera de ärenden som förelades dem. 1982 bestämde de inkommande politikerna mycket mer själva vad regeringen skulle lägga ner sin största kraft på under den första tiden. I varje fall gäller detta för regeringen som sådan. Det gäller inte för samtliga enskilda statsråd. "Krisplan för Sverige" gav första måndagen i praktiken ett program för de första veckornas regerande. De fyra vallöftena skulle nu infrias, investeringsprogrammets olika delar tas fram, AMS förses med mer pengar och devalveringen följas upp. Den nya regeringen 1982 frågade inte primärt efter vilka ärenden regeringskansliet hade i beredskap åt den. Den talade om för regeringskansliet vilka ärenden det skulle bereda åt regeringen. Detta är en fundamental skillnad.

Den tredje skillnaden gäller *graden av gemensamt agerande* i förhållande till den fragmentering i departement och sektorer som hotar varje regering. 1982 sökte man medvetet svetsa samman ett arbetslag, även på det mänskliga planet, just vid den start som annars mest av allt brukar präglas av att var och en kastas in i sitt och tas om hand av sin sektor. Och gemensamma riktlinjer gavs från starten vad gäller sättet att använda utredningsväsendet, politiskt sakkunniga och arbetsrelationerna till bl a riksdagsgruppen. Ingenting motsvarande detta gjordes vid starten 1976, även om de enskilda partierna och även enskilda departement sökte finna sina former för bl a förankringen i riksdagsgrupperna.

Det är illustrativt att jämföra de allmänna beredningarna under de nya regeringarnas första år och särskilt den första hösten. Den allmänna beredningen är det tillfälle i veckan när regeringen sitter samlad under ca tre timmar för att som regering ventilerar viktigare frågor. Normalt hålls den omedelbart efter det formella, halvtimmeslånga, regeringssammanträdet torsdag morgon och fram till torsdag lunch (numera återförd till klockan 13). Till skillnad från det formella regeringssammanträdet registrerande av beslutsärenden ägnas den allmänna beredningen reella diskussioner i för regeringen centrala ämnen. Till skillnad från de dagliga regeringsluncherna finns här tid, praktiska förutsättningar och en närvaro som gör det möjligt att föra en längre, uppmärksam diskussion. Den allmänna beredningen är därför veckans viktigaste sammankomst med regeringen som kollegium.⁸

Antalet ärenden, fördelade på departement, som var uppe till

Tabell 17. Antalet ärenden på allmän beredning under det första regeringsåret för Fälldin I resp Palme II, fördelade på departement.

	1976	1982
SB	0	24
Ju	0	13
UD	2	18
H	8	—
Fö	3	6
S	7	9
K	4	9
Fi	23	51
U	8	6
Jo	5	5
A	2	20
Bo	4	2
I	24	59
Kn	1	—
Ci	—	8
Övrigt	—	4
Summa	91	234

allmän beredning under de nya regeringarnas första år framgår av tabell 17.⁹ Ungefär hälften av ärendena kommer från två departement: finans och industri. Det gäller för både 1976 och 1982. I några andra avseenden finns stora skillnader. Mest uppenbart är hur många fler ämnen som diskuterades på allmän beredning 1982. De var nästan tre gånger så många som 1976. Från regeringsstarten fram till nyår var 21 ärenden uppe på allmän beredning 1976 mot 48 hösten 1982, alltså drygt dubbelt så många. Statsrådsberedningen spelade också en mycket mer aktiv roll 1982 för de ärenden som kom upp. Under Palme II:s första år togs 24 ärenden upp på initiativ från statsrådsberedningen, under Fälldin I:s första år inte ett enda.¹⁰

Man kan inte av statistiken dra slutsatsen att departementen fick sköta sig mer själva 1976 än 1982. 1976 rörde det sig om en koalitionsregering, där många viktiga frågor hanterades i olika former av förhandlingar mellan partierna.¹¹ Ett exempel är kärnkraftsfrågan, som inte torde ha varit uppe nästan alls på allmän beredning. En del statsråd undvek också att "väcka björnar" hos andra partier genom att göra en fråga stor, vilket den lätt blir när den tas upp på

Tabell 18. Antalet statsråd som är missnöjda med hur mycket tid som gick åt för olika arbetsuppgifter under deras första år i Fälldin I och Palme II (antingen att en viss typ av uppgift tog för mycket tid eller att de önskat använda mer tid för den). Ifråga om netttotalen har en uppdelning gjorts på 1976 och 1982 års statsråd. Netttotalen anger antalet som önskat ha haft mer tid för en viss uppgift minus antalet som bedömer att för mycket tid gick åt för den. Ju mer positivt ett netttotal är desto mer tid hade gruppen statsråd velat få ägna åt den i förhållande till vad de faktiskt gjorde.

	För mkt tid	Önskat mer tid	Netttotal	
			1976	1982
(1) Opinionsbildning m m	1	13	+ 8	+ 4
(2) Hålla kontakt med riksdagen	0	17	+ 9	+ 8
(3) Leda departementet administrativt	5	1	+ 1	- 5
(4) Leda departementet politiskt	1	9	+ 3	+ 5
(5) Insatser i partiorganisationen	2	11	+ 5	+ 4
(6) Företråda departementet i regeringskansliet	4	6	+ 1	+ 1
(7) Uppvaktningar	15	2	- 8	- 5
(8) Besvärsärenden o dyl	11	1	- 3	- 7
(9) Delta i utformningen av den samlade regeringspolitiken	2	18	+12	+ 4
(10) Läsning o fördjupning i sakfrågorna	4	25	+11	+10
(11) Annat	2	5		

allmän beredning.¹² Men innebörden är ändå att regeringen just i form av de samlade statsråden var avsevärt svagare 1976 än 1982 och förde betydligt mindre av öppna diskussioner. Bara i begränsad grad kände sig de samlade statsråden som rikets högsta kollegium som samfällt dryftade dess problem.

Enkätsvaren bekräftar att 1976 års statsråd i betydligt högre grad än 1982 års hade önskat använda mer tid "för att delta i utformningen av den samlade regeringspolitiken" under sitt första år som statsråd. Statsråden har fått markera ifråga om tio olika uppgifter om de ansåg att "för mycket tid" gick åt för dem, "lagom mycket tid" eller att de "önskat använda mer tid för" uppgiften ifråga. Svaren framgår av tabell 18. Hela 13 av 1976 års statsråd anger att de hade velat få mer tid och möjlighet att delta i utformningen av den samlade regeringspolitiken, medan bara en bedömer att för mycket tid gick åt för denna uppgift. Av 1982 års statsråd anger fem att de hade velat ha mer tid för den här uppgiften, en anger motsatsen och de flesta bedömer att lagom mycket tid gick åt för den.

Det forum som 1976 års statsråd nästan genomgående bedömer som viktigast och nyttigast för att hålla sig orienterade om regeringspolitiken i stort är veckoträffen med den egna partigruppen av statsråd och samordningskansli och, ibland, riksdagsgruppsledning. Centerns statsrådsgrupp tog för vana att träffas på middag tisdagskvällar, efter riksdagsgruppens sammanträde. Folkpartiet hade en motsvarande träff onsdag eftermiddag, där man bl a gick igenom torsdagens regeringsärenden och allmänna beredning. Moderaterna sågs normalt en stund före regeringssammanträdet på torsdag morgon. I varje fall centerns och folkpartiets statsråd framhåller att det här var de träffar då de verkligen informerades om läget i de centrala politiska frågorna och ventilerade dem.

Just tendensen till uppsplittring på partier, utöver splittringen på departement, borde ha gjort ansträngningar för att skapa sammanhållning i gruppen extra angelägna 1976. Inget säger heller att behovet av gemensamma diskussioner om regeringens strategi, arbetsformer m m är mindre i en flerparti- än i en enpartiregering. Dock hade 1976 års regering majoritet i riksdagen, vilket 1982 års saknade. En del av de ärenden som 1982 initierades av statsrådsberedningen gällde just problemfrågor i riksdagen, som att få igenom den momshöjning som skulle finansiera de fyra vallöften.

I bilaga redovisas som Dokument 7 vilka ärenden den socialdemokratiska regeringen diskuterade på allmän beredning hösten

1982.¹³ Motsvarande fullständiga redovisning finns inte för hösten 1976, men den information jag har kunnat få fram tyder på att det fanns en betydande skillnad inte bara ifråga om antalet ärenden mellan 1976 och 1982 utan också i ärendenas karaktär.¹⁴ Det dominerande antalet ärenden 1976 gällde dels löpande propositionsarbete o dyl som ofta inte hade något direkt och starkt samband med valfrågorna, dels krisfrågor av olika slag, framförallt på industridepartementets område. De stora politiska frågorna hanterades oftast i annan ordning. Ett par gånger per år höll dock även Färdin I längre överläggningar, bl a på Harpsund den 3-4 mars 1977.

De ärenden som var uppe på allmän beredning hösten 1982 kan delas in i tre grupper. En utgörs av centrala politiska frågor som hade funnits med även före valet eller som var en följd av devalveringsstrategin. En annan utgörs av ärenden som har med regeringsstyrningen att göra, typ hanteringen av utredningsväsendet och omorganisationen av departementen. En tredje är "resten", dvs sakfrågor som inte har någon stark koppling till valprogrammet och som mera måste "hanteras", typ hur man ska göra med besvär över beslut hos datainspektionen, hur man ska ställa sig till inreseansökan från sydafrikanska tennisspelare, kurdinvandring, kärnkraftsavtal m m. 20 av de 48 ärendena kan hänföras till den första kategorin, 10 till den andra och 18 till den tredje.¹⁵ Huvuddelen av ärendena var alltså av central politisk betydelse för hela regeringen (de båda första kategorierna). Även en del av de ärenden som här förts till den tredje kategorin hade allmänpolitisk betydelse, genom att de kunde skapa problem för regeringen.

Man kan också notera att den förteckning över planerade propositioner som regeringen skulle lämna till riksdagen för våren 1983 behandlades i den samlade regeringskretsen på allmän beredning. Motsvarande skedde inte 1976.

2. Nya statsråds arbetsituation

När det gäller arbetsvillkoren vid starten för enskilda nya statsråd är likheterna mer påtagliga än skillnaderna mellan olika regeringar.

På ett sätt råder god och trygg ordning när nya statsråd träder till. De tar över en väl inkörd apparat. Arbetsenheter finns beredda på samhällets, för att inte säga livets, alla områden. Expeditionschefer, registratorer och erfaren kanslipersonal håller säker ord-

Fig. 5

	Måndag	Tisdag	Onsdag	Torsdag	Fredag	Lördag	Söndag
f m	Vecko-beredning		Resa i landet	Regering Allmän beredning		Partimöten o dyl	Hemma
ca 13	-----						
e m		Riksdagsgrupp		Frågor riksdagen			Förberedelser kommande vecka

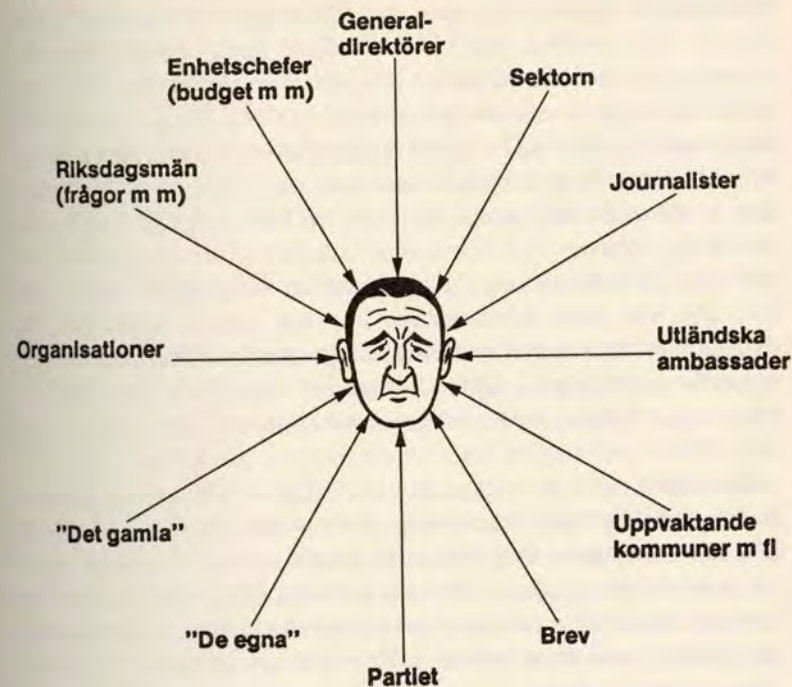
ning på alla papper och ärenden. Rutinerna sitter i huset. Veckan har sin normala gång liksom ärendena, alltifrån veckoberedningarna måndag/tisdag till expedieringen torsdag/fredag av regeringsbesluten.

En "normalvecka" för ett statsråd har ungefär de fasta inslag som framgår av schemat ovan.

Veckoberedningen sker under expeditionschefens ledning och innebär genomgång och reellt beslut i de ärenden som ska upptas på listan för torsdagens regeringssammanträde. Beroende framförallt på olika belastning med besvärsärenden mellan departementen kan veckoberedningen ta allt från en timme till två dagar (invandrarministern). Att visa sig på tisdagens riksdagsgrupp är viktigt, inte minst för nya statsråd, och i synnerhet om de inte själva har ett förflutet i riksdagen. I genomsnitt ungefär en dag i veckan befinner sig statsrådet ute på resa i landet, framträder på någon kongress eller besöker en organisation eller något verk. Torsdag förmiddag går helt åt för regeringssammanträde och allmän beredning. Någon timma, här inlagd torsdag eftermiddag, krävs för att svara på frågor i riksdagen (inklusive väntan). Åtminstone en del av helgerna är ofta upptagna av partimöten.

De här relativt fasta punkterna i ett veckoprogram lämnar ungefär halva arbetstiden fri för annat. Och därmed upphör den planerade ordningen. Rörande användningen av denna halvtid utbryter vid starten en kamp. Kampen förs, om statsrådet och hans statssekreterare har egna ambitioner, mellan vad departementsledningen vill använda tiden till och vad andra anser att de ska använda den till. Den förs vidare mellan olika andra aktörer om statsrådets tid. Genast efter regeringsskiftet riktas en kanonad av anspråk på tid och uppmärksamhet mot det nya statsrådet. De tyngsta illustreras med figuren på nästa sida.

Fig. 6



För att gå solvarvet runt:

"Det gamla" består av de åtaganden som statsrådet, liksom statssekreteraren, lämnar bakom sig vid tillträdet. De kan t ex behöva avveckla uppdrag i landsting och kommuner eller tyngande ideella uppdrag eller uppdrag som är principiellt oförenliga med att vara statsråd, typ i en bolagsstyrelse. För dem som inte varit riksdagsmän är problemet oftast större. Som regel har de fått erbjudandet att bli statsråd sent under perioden av regeringsbildning. De har en hel höst inplanerad i sin yrkesroll: som Folkets Hus-chef, som förhandlingschef på SABO, som chef för postverket, som ordförande i ett stort fackförbund etc. Bokstavligen från en dag till en annan måste de nu kasta allt detta över bord för att ge sig in i en helt annan verksamhet. Det de var i full och intensiv verksamhet med veckan före regeringsskiftet är inte uppslukat av jorden veckan efter. Uppdrag och uppgifter måste avvecklas.

"De egna" utgörs av partifolk och andra som, ideologiskt eller personligt, tycker sig stå det nya statsrådet nära. De har nu lite av

känslan att de själva har nått regeringen; där sitter inte längre motståndare eller okända utan meningsfränder och kanske vänner. De har ofta ärenden, lagrade under åren innan. Och i olika föreningar och församlingar sätter de en ära i att kunna visa att de kan använda sina gamla nära relationer för att få någonting framfört till de nya makthavarna. Det samlade tidstryck som statsrådet är utsatt för vid starten är de inte fullt medvetna om. Att statsrådets värdering av deras ärendes tyngd kan vara en helt annan än deras egen förstår de sällan.

Partiet vill ha ut de nya statsråden till möten runtom i landet. De är i sina nya roller intressantare än i sina gamla. Vetskapen att många andra också rycker i dem är inget hinder. Tvärtom, det gör det extra angeläget att hålla sig framme, så att man inte kommer ännu längre bak i reseplaneringen för kommande veckor och månader.

Brev rasar in till ett nytt statsråd. Vänliga människor vill gratulera och samtidigt lägga statsrådet något på hjärtat. En ny regering följs av åtminstone halva folkets förhoppningar. Åtskilliga konkretiserar sina förhoppningar, i brev som i varje fall bör läsas och artigt besvaras för att inte välvilja ska vändas till irritation. Andra reagerar på något som statsrådet sagt i den intensiva mediespeglings som präglar starten. Ytterligare andra vill få synpunkter eller ärenden som de inte fick gehör för i den gamla regeringen prövade av den nya.

Uppvaktande, kommuner och andra, hör av sig i strid ström för att få tid hos den nya departementsledningen. Uppvaktningar sker ständigt och i stort antal hos statsråd. Men efter ett regeringsskifte är trycket extra stort, av två skäl. Dels har det under tiden av valkampanj och regeringsbildning inte funnits just några statsråd att tala med, om handfasta regeringsärenden utan rikspolitisk betydelse. Dels tar många kommuner och andra uppvaktande chansen att få en annan bedömning av en ny regering än de trodde sig få hos den gamla. Tron på bättre framgång kan grundas på vad den nya regeringens företrädare sade under tiden i opposition eller förespeglningar som gavs under besök ute i landet. Och hur som helst har uppvaktarna sina egna hänsyn och spel. Även när de inte tror på framgång behöver de i många fall kunna visa aktivitet på hemmaplan och för hemmatidningen. Och håller man inte fötterna framme, t ex i anspråk på extra skatteutjämningsbidrag eller inplacering i högre regionalpolitisk klass eller ifråga om lokalisering av

någon viss verksamhet, så kan en konkurrerande kommun vinna enbart på egen passivitet. Eller i varje fall kan man komma att anklagas för det på hemmaplan.

Utländska ambassader, med ambassadörer och rapportörer, pressattachéer och kulturråd, har som professionell uppgift att knyta kontakter. De gamla nätverken håller nu inte längre. Nya måste etableras. Dessutom säger den diplomatiska formen att vissa statsråd och statssekreterare bör inbjudas i vissa sammanhang – och den svenska artigheten att åtminstone si och så många bör närvara här och där. Stormaktsambassader står i särklass tillsammans med de nordiska.

Journalister finns det gott om och alla vill de vara först med den stora statsrådsintervjun. Sverige är fyllt av organisationstidningar och specialtidningar, för bostad, socialpolitik, utbildning osv. En genomgång av bostadsdepartementets utsändningslistor 1986 visar att det enbart på detta departements område då fanns 57 tidskrifter med särskilt intresse för bostadssektorn, alltifrån "Arkitekten" till "Vår Bostad".¹⁶ Vidare finns alla de dagliga tidningarna och redaktionerna. Under senare år har de större av dessa ofta förstärkt sig genom att vid sidan om allmänreportrar och politiska reportrar även ha specialreportrar för olika områden: bostad, utbildning, arbetsmarknad, näringsliv och börs, familj etc. Också inom radio och television finns idag en mängd specialprogram och specialredaktioner. Slutligen finns hela veckotidningsvärlden, intresserad av att göra "mänskliga" reportage och intervjuer med de nya statsråden. Och dessa vet i sin tur, eller tror sig veta, att de genom veckopressen i en vänlig form finner en publik som de inte når lika lätt via mödosamt hopsnirkade pressmeddelanden och tal.

Sektorn hör omedelbart av sig. Den består av sina verk och sina organisationer, sina riksdagsutskott och sina kommunalmän, sina facktidningar och specialreportrar. Men den består också av de många som arbetar i sektorn. Universitet vill gärna få den nye forskningsministern på besök, experimentteatern den nye kulturministern på sin premiär, det ideellt satsande vårdalternativet den nye socialministern dit för att studera etc.

Generaldirektörerna vill knyta kontakt. Detta är i högsta grad ett ömsesidigt intresse. En ny arbets- och förtroenderelation ska nu upprättas. Eventuella nya signaler ska tolkas. Planer bör redovisas, självständighet eller tjänstvillighet markeras. Projekt som den gamla regeringen inte var så pigg på, eller av rent praktiska skäl

försenat, kan behöva framhållas för den nya ledningen. Det mest angelägna för verket i den kommande budgeten kan gärna betonas, så att inga olyckor uppstår av ren oerfarenhet eller så att vinster kan skördas i den nya situationen. I varje fall de större verken har berättigade förväntningar på att statsrådet ska besöka dem, lära känna – och i bästa fall uppskatta – vad de håller på med, tala till personalen, ge några signaler om vad den nya politiska ledningen vill.

Enhetschefer och handläggande tjänstemän i övrigt i departementet behöver en beslutsfattare. En längre tid har det mesta stått still. Först var sommar och semester. Sedan var augusti och departementsledningen i valrörelse. Därefter kom tre veckor utan verklig regering. Många ärenden ligger nu och väntar på avgörande. Enheterna behöver få veta hur de ska göra med propositionsarbete som har dragits igång: ska det fortsätta som planerat eller styras om i någon riktning? Det mest omedelbara är ändå budgetarbetet, att få den nya ledningens bedömning och besked ifråga om bud till finansdepartementet. Och då gäller det inte bara stora ting utan även befattningar på enskilda verk och en mängd av andra småposter som tillsammans blir en budget.

Riksdagsmän är många till antalet, 349 stycken, och kommer friska och sugna efter sommar och valrörelse. En stor del av dem har just övergått från regeringssidan till oppositionen och kastar sig med förtjusning in i den nya och friare roll det innebär att kunna ställa besvärliga frågor till statsråd. Andra har just valts till riksdagsmän för första gången och vill visa sig värda förtroendet genom att synas redan från början. Och viktigast är det att synas i debatt med regeringen om lokala frågor, speglade i lokaltidningen. Det är i den egna valkretsen de flesta riksdagsmän har sin bas och till vilken de riktar sitt arbete. Medan statsråd lätt fångas av sin sektor är riksdagsmän territoriellt inriktade, "spatial specialists".¹⁷ Mängden av frågor och interpellationer som strömmar in till de nya statsråden, om järnvägsnedläggelser och industrikriser och allt vad det är, föranleder mycket arbete i departementen med att skriva förslag till svar, dela svaren med den övriga regeringen, ta hänsyn till de synpunkter som kommer in, gå igenom frågan och tänkbara följdfrågor med statsrådet, göra upp om tid för och sedan genomföra debatten. För statsråd utan bakgrund i riksdagen är detta även mentalt en helt ny upplevelse. Till de öppna frågorna och interpellationerna kommer att personkontakter och arbetsrelationer måste

etableras med riksdagsutskotten, och framförallt då med regeringsunderlaget riksdagsmän.

Organisationer har starkt intresse av att snabbt komma i närkontakt med ett nytt statsråd. Nästan alltid har de något att hämta eller riskera i den kommande budgeten. Ett nytt statsråd innebär också en ny chans för gamla önskemål. Och i ett litet land som Sverige – där beslutsfattandet och den politiska kulturen i så hög grad bygger på personliga nätverk, "förankring" och, med en engelsk term för en nordisk företeelse, "consensus formation"¹⁸ – är det även utan omedelbara konkreta ärenden viktigt att lära känna varandra för att underlätta framtida kontakter. Alltid några organisationer har stora konferenser eller kongresser på gång och det nya statsrådet på sektorn är en given gäst och talare. De gamla statsråden har skjutit på svar till efter valet, just för det fall det skulle bli regeringsskifte. Även i det här avseendet finns alltså förfrågningar och "ärenden" ansamlade.

Alla dessa anspråk ska pressas in i ett veckoschema som till hälften är fyllt redan från början. Följden blir en oerhört hård tidspress, som förstärks av att man tycker sig förflyttad från en politisk miljö där man var hemma till en administrativ miljö, fylld av främmande människor, formella krav och umgängeskulturer och märkliga ärenden. Nästan samtliga statsråd och statssekreterare vittnar om hur intensivt de har upplevt denna press under i synnerhet den första hösten. Några mycket representativa röster:

"Jag fick ett vänligt och korrekt bemötande när jag kom till departementet första dagen, men när jag gick därifrån kändes det ändå som om jag hade bytt ner mig. Jag ville gå vid sidan av Riksbron, ner i Strömmen... Det hade inget att göra med hur jag hade blivit välkomnad. Det var ett tillstånd inuti mig själv. Efter 20 år som partisekreterare bytte jag jobb till socialminister och jag fick genast klart för mig att jag kunde så lite och kände så få.

Det hela började med att expeditionschefen hämtade Gertrud och mig i riksdagshuset. Det var en allvarlig man som förde oss till departementet och in i ett gravkammerlikt rum utan fönster. Väggarna pryddes av ett skräckgalleri av gamla socialministrar. Där mötte vi enhetscheferna och fick en snabb genomgång av departementet. Men eftersom allt var så nytt var det inte lätt att snappa alla detaljer. Senare träffade vi resten av personalen i biblioteket och fick då tillfälle att hälsa på alla. Jag sa några ord om gott samarbete och såg på dem att de tänkte: 'jaha, här kommer det nu ett par nya ministrar som vi måste lära upp'.

Därefter vet jag inte hur det gick till, men vi befann oss plötsligt i ett rum där man började dra ärenden för oss. Det första ärendet gällde en frisör som vägde 135 kilo och som hade 'gått till kungs' för att få lov att använda ett bantningspreparat med narkotika i. Jag förstod då att det var jag som var kungen... och att jag måste fatta beslut. Han fick sitt bantningsmedel, men jag frågade först om han inte kunde ta en tur i skogen, eller lägga om diet. Men inte. Tjänstemännen sa att det här preparatet var hans enda chans. Alltså skrev jag på.

Nästa ärende kom från en veterinär. Han hade fått i uppgift att ta livet av en elefant i Parken Zoo i Eskilstuna och han ville använda ett gift som var tillåtet bara på hundar och katter. Då var jag bergsäker på att dom drev med mig. Jag tog mig innanför kragen, tittade ut över dom allvarliga och sa: 'Det här måste man se i stort'. Inte ett leende. 'Okey', sa jag då, 'ge honom giftet'. Då visade det sig att elefanten redan var skjuten. Veterinären hade fått vänta så länge på beslut att han tvingats handla själv."

Sten Andersson, ny socialminister 1982¹⁹

"Som riksdagsman var jag obekant med den ström av mindre ärenden som hanteras i regeringskansliet. Så fort jag kom till departementet sattes jag i ett soffhorn, och så skulle jag fatta beslut. Jag satt där i soffan och beslutade i en vecka – och magrade 3 1/2 kilo! Det var oerhört ansträngande att snabbt fatta alla dessa beslut. Men ännu mer stressad blev jag av alla tjänstemän som väntade på omedelbara besked. När man inte hade uppvaktningar eller andra engagemang och hade tänkt sig en eftermiddag för att fundera, strömmade de ut och in. 'Bara detta lilla ärende, om du vill vara så snäll'.

En av mina första arbetsdagar kom en samling barska farbröder upp till mig: 'Vi kommer i anledning av LUK!' – och så spände de ögonen i mig. Jag hade aldrig hört talas om LUK, och mycket annat var jag också okunnig om. I min första budget finns knappast några personliga markeringar. Tjänstemännen tog över. Andra året hade jag lärt mig maskineriet. Jag kunde ställa frågor och begära ytterligare utredning. Den första tiden vågade man ju inte ens be om en PM!"

Britt Mogård, ny skolminister 1976²⁰

"För de allra flesta kommer ju själva utnämningen ganska plötsligt. Visst har man sin tidigare politiska erfarenhet med sig i bagaget. Men det jobb man kastas in i kräver också så mycket annat, tex beslutsprocessen i de många formella regeringsärendena, budgetarbetet, arbetsledning, de representerande uppgifterna. Min erfarenhet är att man kastas rakt in i jobbet. Eftersom det har varit mer eller mindre statsrådslöst en tid i

departementet finns en uppsjö ärenden och beslut att genast ta sig an. På nyåret 1974 inträdde jag i utbildningsdepartementet som ny skolminister och blev sittande med högar av besvär över antagning till förskolläraryt utbildning. Beslut måste tas omedelbart. Utbildningen skulle börja veckan därpå.

När jag återkom till utbildningsdepartementet 1982 märktes det att regeringskansliet fått viss vana på att ta emot nya statsråd. Introduktionspärmen var väl genomtänkt och ambitiösa försök till presentation av departementet, personal och planeringsläget gjordes. Men återigen satte knapphet på tid käppar i hjulet. Som nytt statsråd har man press på sig från snart sagt alla håll. Många uppgifter måste prioriteras framför arbetet att lära känna den egna arbetsplatsen – departementet och dess arbetsuppgifter."

Lena Hjelm-Wallén, ny utbildningsminister 1982²¹

"Sviterna av de där åren har jag inte reparerat än vad gäller familj och sådant där."

Statssekreterare 1976²²

"Man kan inte hålla på år efter år med 75–80 timmar i arbetsvecka. Och med den press det är som statssekreterare. Och om man också vill vårda kropp och själ och familj. Det går inte."

Statssekreterare 1982, en av de många som slutat²³

"Jag var totalt oförberedd. Fick förfrågan på lördagkväll och sa ja på söndag och på fredag bildades regeringen. Och det var ju nästan lite svårt att ens få veta vad som stod i regeringsförklaringen, vilka riktlinjer som andra hade bestämt för den politik som jag skulle vara med och administrera och det har jag angett som en av de största bristerna. Att man inte var förberedd alls. Jag hade ju väldigt liten kännedom, ja dels vilka ärenden som var på gång, det visste jag inte ett dugg, men dessutom hade jag väldigt oklar uppfattning om vilka verk och myndigheter och annat som fanns och vilka frågor som departementet hade att hantera.

Den huvudsakliga bilden jag har av arbetet i departementet är ju att man fick slå sig fram om man själv skulle ta något initiativ någon gång. Ibland var det skönt när man var lite trött och sådär att man hade alltid nånting att göra utan att behöva ta initiativ. Så fort man kom in på departementet så var det ju glapp i dörren med föredragningar i alla möjliga och omöjliga ärenden. Och det var ju en sak som var bra, man var informerad om allting som hände, det togs inga nya ställningstaganden utan att man själv hade varit med. Å andra sidan så var det ju fruktansvärt betungande."

Statsråd 1976²⁴

”Det rasade över en de här utmärkta pärmarna man hade gjort här i huset. Man fick ett intryck av att det inte hade gjorts något viktigt på flera månader utan alla hade väntat. Det gjorde att det fanns en förfärlig massa s k viktiga frågor att ta ställning till. Dem hade man på ett förtjänstfullt sätt förtecknat i pärmar. Vi satte oss blixtnabbt och gick igenom dem tillsammans med budgetbyrån. Det där tog all vår tid de första veckorna. Vi satt dagar och kvällar här för att ta ställning till en massa papper vi inte haft någon möjlighet att läsa i förväg eller överhuvudtaget tänka på. Det var en rätt fascinerande upplevelse. Man låtsades naturligtvis då att man begrep en massa som man inte begrep. Vi fick förmodligen lita mycket på varandra. Jag trodde att (statsrådets namn) förstod en del och hon att jag förstod en del. Det gick i alla fall väldigt bra. Vi framstod som beslutskraftiga och handlingsinriktade.

Det rullade på men det fanns inget som helst utrymme för något slags, det man är ute efter, långsiktighet eller någon slags strategi. Det kan det omöjligt göra för om det är ett budgetarbete som är en månad försenat är det väldigt besvärligt. När det dessutom är personer som inte är insatta och det har ackumulerats en massa andra frågor i ovanlig mängd ger det tillsammans med de nödvändiga rent praktiska introduktionerna av rutiner och personer ingen möjlighet till politik. Första hösten sysslade vi inte med sådant, det tycker jag man ska erkänna. Vi levererade ett antal förslag som fördes fram av människor som vi litade på här i huset och som inte var särskilt profilerade åt något håll.”

Statssekreterare 1982²⁵

”Under första veckans genomgångar på enheterna funderade jag 'vad i all världen har jag gett mig in på'. Jag var så överväldigad av intryck av att det skulle bli ett enormt arbete, att det var enormt svårt, att det var mycket duktigt folk som kunde allt så oerhört mycket bättre än jag, hur skulle jag kunna leda dom i deras arbete. Jag hade helst velat gömma mig, men den möjligheten fanns inte. Det var bara att knega vidare. Det var alltså en enorm otillräcklighet på gränsen till paniken som kröp fram första veckan.”

Statssekreterare 1976²⁶

”Första halvåret så fick vi ingen tid att egentligen tänka alls. Då var det ju bara att ta tag i alla problem som visslade förbi en i sjuhelvetes fart och försöka få dom att fungera, sätta in dom i någorlunda lugna banor och börja gå i gång. Det var ju först egentligen på våren 1983 som vi första gången hade tid att fundera på 'vad är det egentligen vi håller på med'. Och de facto hade vi väldigt lite att stå på.

Statssekreterare bör inte sitta mer än tre år i ett sånt jobb. Inte som det ser ut idag, då måste man förändra det. Så hårt har jag aldrig arbetat tidigare och kommer jag aldrig att arbeta igen. Långa perioder sov jag bara tre timmar per dygn.”

Statssekreterare 1982²⁷

Arbetsstrycket under det första året efter regeringsskiftet 1982 be-tecknar Odd Engström, som ledde statsministerns personliga kansli, som ”fruktansvärt”. Då hade han ändå erfarenhet från sex år på finansdepartementet.²⁸ Tempot ifråga om både arbetstakt och beslutstider den första hösten beskriver Ingvar Carlsson efteråt som det hårdaste som är tänkbart. ”Man kan inte pressa medarbetare hårdare”.²⁹

I en intervju för nyhetsmagasinet NU 1985 svarade Olof Palme bl a följande på frågan om varför den nya regeringen ”frångick skatteöverenskommelsen” med mittenpartierna.³⁰

”Det vi gick ifrån var såpass minimalt. Men vi gjorde ett misstag och det har vi klätt oss i säck och aska för, nämligen att vi inte hann överlägga tillräckligt med mittenpartierna. Dagarna efter regeringsskiftet 1982 var vi ju helt upptagna av att få de fackliga organisationerna att avstå från att kompensera sig för devalueringen! Det var den stora frågan och den skulle avgöras på tre, fyra dar!

...Dom små justeringar som gjordes går att försvara. Men jag menar att med en personlig relation under den där första veckan efter valet så kunde detta ha skötts bättre. Men vi är inga över-människor och det var den jobbigaste vecka som jag har upplevt i mitt liv. Först skulle vi devalvera. Sen skulle vi förhandla med alla organisationerna. Så hade vi ubåtar kretsande i Hårsfjärden. Detta hade vi den första regeringsveckan. Om vi inte hann med alla överläggningar som vi borde så må vi vara något förlåtna.”

Syftet med att redovisa de här representativa intrycken från den första tiden efter ett regeringsskifte är inte att läsaren ska tycka synd om statsråd och statssekreterare utan att tydliggöra de arbetsrealiteter som råder. De har viktiga följder för hur en ny regering och nya statsråd fungerar. I det tidstryck och kaos som råder den första tiden finns ingen chans att reparera det som missats av förberedelser. Vet inte en ny departementsledning vad den själv vill placera på dagordningen och börja uträtta lägger andra genast beslag på dess tid, ork och beslutsenergi. Kampen om dagordningen är en av de hårdaste och viktigaste strider som förs under i synner-

het en ny lednings första tid.

Jag har i detalj gått igenom några statsråds tidsprogram för vissa veckor efter regeringsskiftena 1976 och 1982: första, andra, femte, tionde, femtonde och tjugonde veckan efter regeringsstarten.³¹ De ger en överväldigande bild av hur alla de olika aktörer som beskrevs i den tidigare figuren kastar sig över nya statsråd och fyller deras tid – dagar som kvällar – med föredragningar, intervjuer, möten och uppvaktningar. Ändå visar de bara den yttre ramen, inte alla de brev, handlingar och underlag som ett statsråd som vill veta något av vad han säger, skriver, beslutar och försvarar måste gå igenom, heller inte alla möten utan förvarning, i form av föredragningar på departementet, riksdagsmän som drar ett nytt statsråd i rockskörten på riksdagsgruppen, allmänhet som för fram sina problem på gatan, journalister som tar tillfället i riksdagsrestaurangen etc.

Om en politisk ledning inte kommer in med en mycket medveten uppfattning om vad den vill göra efter ett regeringsskifte händer det som Richard Neustadt beskrev så här ifråga om den amerikanske presidenten:³²

”Vad som presidenten ger prioritet bestäms inte av uppgiftens relativa betydelse, utan av den relativa nödvändigheten för honom att utföra den. Han sysslar först med de ärenden som närmast väntar på hans ingripande. Hans personliga dagordning regleras av tidsfrister som utlöper. Under de flesta av veckans dagar, de flesta av årets månader, kämpar han med tiden på ett sätt som förbrukar hans energi och uppfyller hans dagar, alldeles fränsett allting annat. Slutresultatet kommer att ligga långt ifrån den prioritetsordning som skulle tilltala en statsvetare eller kommentator – eller presidenten själv.”

Nu är inte allt det tryck som kommer från andra bara en belastning. Det är lika mycket en chans. Det nya statsrådet kommer den första tiden efter sitt tillträde i nationens centrum på ett sätt som aldrig förr och troligen aldrig senare. Många av dem som gör anspråk på hans tid har förvisso egna budskap att framföra. Men lika mycket, och oftast än mer, har de parabolöron för att fånga signaler från landets nya ledning. Verk, enhetschefer, riksdagsmän, organisationer, kommentatorer, sektorn, journalister – alla är de just under denna första tid extra beredda att ta del av vad statsrådet har att säga, föra det vidare, tänka på det, diskutera det, delvis lägga det

till grund för sitt eget agerande. Om statsrådet tar vara på detta unika tillfälle så har han vunnit mycket. Om han missar det, eller frestas till ogenomtänkta uttalanden som han senare får ta tillbaka eller inte kan infria i praktisk handling, får han kämpa länge för att reparera försummelsen.

3. Mediechocken

Om ledande politiker kan detsamma sägas som en aforistiker skrivit om journalister: ”Journalister är säkert inte dummare än andra människor – det hävdas som bekant ibland. Men de nödgas ju visa sina brister offentligt varje dag.”³³ Politiker och journalister lever i en intensiv symbios. De är beroende av varandra men har samtidigt sina olika roller och konkurrenssituationer och sina givna spänningar. Politikern måste nå ut till allmänheten via medierna. Men han kan samtidigt när som helst komma att nagelfaras i medierna för vad han gjort eller underlåtit. Just känslan att vid vilken tidpunkt som helst på dygnet kunna bli uppringd av en journalist och pressas på vad man gjort eller inte gjort i något akut problem, som man kanske varit men oftare inte varit medveten om, hör till de mest påtagliga mentala realiteter som statsråd och statssekreterare framhåller när de beskriver skillnaden mellan ett politiskt toppjobb och andra arbeten.

Medietrycket, och mediemöjligheterna, förändras drastiskt från den tidpunkt en person förvandlas till statsråd. För att få ett mått på förändringen har jag undersökt antalet utgående TT-telegram i vilka en viss person omnämns före resp efter ett regeringsskifte. Period I omfattar tiden 1 april–30 september 1982. Period II omfattar tiden 1 oktober 1982–31 mars 1983.³⁴ Jämförelsen avser alltså halvåret innan nya statsråd började utses samt halvåret därefter.³⁵

Tabell 19 visar ”mediechocken 1982”, dvs antalet TT-telegram i vilka en viss person nämns det första halvåret i rollen som statsråd jämfört med halvåret strax innan. Kvoten däremellan anger den relativa ökningen i medietryck. Tabellen ger ett mycket tydligt resultat. De ledande politikerna verkar i intensiv kontakt med medierna såväl i opposition som i regering. För dem är medieomställningen liten (även om karaktären på mediespeglingsen självfallet kan vara olika före och efter ett val). I botten, med minst föränd-

Tabell 19. "Mediechocken" 1982. Antalet utgående TT-telegram i vilka de tillträdande statsråden i Palme II omnämns halvåret före 1 oktober 1982 (period I) och halvåret efter (period II) samt förändringen mellan de båda perioderna uttryckt som kvoten II:I.

	Period I	Period II	II:I
1. Curt Boström	2	97	48,5
2. Bengt Göransson	4	120	30
3. Roine Carlsson	4	104	26
4. Ove Rainer	5	110	22
5. Bo Holmberg	3	56	18,7
6. Börje Andersson	5	72	14,4
7. Lena Hjelm-Wallén	6	72	12
8. Anita Gradin	6	68	11,3
9. Svante Lundkvist	15	125	8,3
10. Birgitta Dahl	19	139	7,3
11. Anna-Greta Leijon	25	107	4,3
12. Thage G. Peterson	33	134	4,1
13. Lennart Bodström	61	236	3,9
14. Gertrud Sigurdsen	19	73	3,8
15. Kjell-Olof Feldt	93	235	2,5
16. Ingvar Carlsson	28	66	2,4
17. Hans Gustafsson	49	79	1,6
18. Sten Andersson	54	76	1,4
19. Olof Palme	438	482	1,1

ring mellan opposition och regering, finns partiledaren Olof Palme, partisekreteraren Sten Andersson, gruppledaren i riksdagen Hans Gustafsson, vice partiledaren (i praktiken) Ingvar Carlsson samt den tunge ekonomiske talesmannen Kjell-Olof Feldt. Därefter kommer fyra VU-ledamöter: Sigurdsen, Peterson, Leijon och Dahl. Den ende som tränger sig in i denna samling av personer med högt medietryck såväl före som efter regeringstillträdet är Lennart Bodström, under första perioden i egenskap av ordförande i TCO. Detta belyser hur stark mediefixeringen numera är på några få ledande roller i partier och organisationer. Under halvåret före ett viktigt politiskt val förekom TCO:s ordförande i fler TT-telegram än de båda blivande arbetsmarknads- och industriministrarna tillsammans!

Partiledarens mediedominans för ett parti i opposition är också slående. Olof Palme förekom halvåret före 1982 års val i fler TT-

Tabell 20. Rangordning ifråga om antal utgående TT-telegram i vilka personerna omnämns, under halvåret före 1 oktober 1982 (I) samt halvåret efter (II), för de tillträdande statsråden i Palme II.

I (opposition)	II (regering)
1. Feldt	Bodström
2. Bodström	Feldt
3. Sten Andersson	Dahl
4. Gustafsson	Peterson
5. Peterson	Lundkvist
6. Ingvar Carlsson	Göransson
7. Leijon	Rainer
8. Sigurdsen	Leijon
9. Dahl	Roine Carlsson
10. Lundkvist	Bodström
11. Hjelm-Wallén	Gustafsson
12. Gradin	Sten Andersson
13. Rainer	Sigurdsen
14. Börje Andersson	Börje Andersson
15. Göransson	Hjelm-Wallén
16. Roine Carlsson	Gradin
17. Holmberg	Ingvar Carlsson
18. Boström	Holmberg

telegram än samtliga sina blivande 18 ministrar tillsammans!

För två kategorier av statsråd innebär däremot övergången till statsråd en dramatisk förändring i medietryck. Den ena är *de trägna parlamentarikerna*, politiker som i första hand bedriver ett gediget vardagsarbete i riksdagen och i sin egen valkrets och inte är särskilt inriktade på riksmidier. Curt Boström är 1982 ett typiskt exempel på en sådan politiker. Den andra kategorin är de som hämtas *utifrån*. Fem av de sex som toppar listan tillhör denna kategori: Bengt Göransson, Roine Carlsson, Ove Rainer, Bo Holmberg och Börje Andersson. För dem medför övergången till statsråd att de över en natt förekommer 20–30 gånger mer i medierna än tidigare (TT-telegrammen bör ge en god spegling av hur medietrycket förändras även i övrigt).

För de tolv statsråd 1982, utöver statsministern, som var rikspolitiker såväl före som efter valet ökade förekomsten i TT-telegram från 349 halvåret före till 1 271 halvåret efter. Med andra ord: partiets politiker i opposition, utom partiledaren, uppmärksamma-

des nästan fyra gånger så mycket under sitt första halvår som statsråd som under sitt sista halvår i opposition.

Rangordningen före och efter framgår av tabell 20 (statsministern/partiledaren har inte tagits med, men toppar under båda perioderna). Rangkorrelationskoefficienten är + 0,38 (+ 0,46 om man begränsar rangordningen till de 13 som var med i rikspolitiken både före och efter valet), vilket visar på ett visst men ganska svagt samband mellan rangordningen före och rangordningen efter utnämningen till statsråd (vid + 1,0 är rangordningen samma före och efter, vid - 1,0 är rangordningen den helt omvända, vid +- 0,0 finns inget samband alls). Mest flitigt förekommande i det första halvårets TT-telegram efter regeringsbildningen är utrikesminister Lennart Bodström, närmast följd av finansminister Kjell-Olof Feldt och energiminister Birgitta Dahl. De stora förändringarna uppåt på listan kan noteras för några av dem som hämtats utifrån - Ove Rainer, Bengt Göransson, Roine Carlsson - men även för Curt Boström. Dennes lyft bekräftar en iakttagelse som gjorts även i andra länder³⁶, nämligen att posten som kommunikationsminister är en av de publikt mest framträdande i en regering. Detta skulle säkerligen förstärkas om man undersökte landsortspressen. Stora förändringar nedåt i rang sker för Sten Andersson, Hans Gustafsson och Ingvar Carlsson.

Tabellen speglar i någon mån olika personliga mediestrategier, och förmåga att skapa medieintresse, hos de olika statsråden. Birgitta Dahl och Bengt Göransson är de två nya statsråd som har ett mediegenomslag under startperioden som är avsevärt större än vad man kunde förvänta sig enbart utifrån deras uppgifter i regeringen. I Göranssons fall var det en medveten uppläggning att ställa upp för journalister redan de första veckorna. Dels hade han nya signaler att ge ifråga om den socialdemokratiska skol-, medie- och kulturpolitiken och dessa var i sig betydelsefulla politiska handlingar. Dels insåg han fördelarna med att ta medierna snabbt.

Den ena fördelen är att en stark offentlig start (och intervjuerna under den första tiden är som regel välvilligt intresserade) ökar det nya statsrådets auktoritet även internt och ger honom bättre arbetsförutsättningar månaderna därefter (den bild som sätter sig i början sitter lätt kvar, på gott och på ont). Den andra fördelen är att ingen kan begära att ett nytt statsråd direkt efter starten ska kunna alla detaljer på sitt ämnesområde. Skjuter han på intervjuerna några veckor, med hänvisning till att han först behöver lära sig

departementet ocl. sektorn, kommer han fortfarande inte att kunna särskilt mycket mer men ha betydligt svårare att medge det.

Två förutsättningar för att den snabba mediestrategin ska vara framgångsrik är dels att man har något intressant att säga, dels att man lyckas undvika att prata i nattmössan och överbinda sig. Risken är stor att ett nytt statsråd under de första intervjuerna, med otillräcklig kunskap om regeringskansli och budgetprocess, lovar mer eller skapar större förväntningar än vad som sedan visar sig möjligt att infria. Då förvandlas lätt den uppmärksammade starten till kommande bakslag.

Det främsta budskapet från tabell 20 är dock att rollerna och situationen betyder mest. En finansminister hamnar alltid i centrum, i varje fall när ett land har ekonomiska problem (och sådana finns alltid och kommer alltid att finnas). Av de tio medialt mest uppmärksammade statsråden det första halvåret befinner sig sju inom sfären ekonomi/sysselsättning/näring, en inom sfären utrikes/försvar och en inom välfärdsstat/"mjuka" frågor. Denne ende är Bengt Göransson som på sitt ansvarsområde bl a hade medierna själva. Troligen har ekonomi/sysselsättning/näring en dominerande ställning i speglingen av varje regering. I varje fall gällde det för situationen 1982/1983. Det som framförallt bestämde omfattningen av mediernas spegling av olika statsråd var hur pass stora de problem upplevdes som de hanterade. En så tung politiker som Ingvar Carlsson hade litet eget ärendansvar i regeringen och förekom därmed också ganska lite i medierna. Rollerna och frågorna gjorde intresset mer än personerna.

4. Riksdagschocken

"Riksdagschocken" 1982 framgår av tabell 21. Den visar antalet riksdagsdebatter som 1982 års statsråd deltog i under riksmötet 1981/82 jämfört med riksmötet 1982/83, det senare deras första som statsråd. Bilden är i stor utsträckning densamma som av "mediechocken". Minst omställning var det för de ledande politikerna. För Olof Palme och Ingvar Carlsson skedde ingen som helst ökning av antalet riksdagsdebatter när de gick över till regeringsställning. Den stora chocken drabbar självfallet de statsråd som inte tidigare suttit i riksdagen. Att kvoten mellan antal riksdagsdebatter 1982/1983 och 1981/1982 markeras med ett oändlighetstecken är en ma-

Tabell 21. "Riksdagschocken" 1982. Antalet riksdagsdebatter för de tillträdande statsråden i Palme II under dels riksmötet före, dels riksmötet efter regeringsskiftet, samt förändringen uttryckt som kvoten mellan talen för den senare perioden och den förra.

	Antal rd-debatter		82/83: 81/82
	81/82	82/83	
1. Lennart Bodström	0	51	∞
2. Ove Rainer	0	43	∞
3. Bengt Göransson	0	42	∞
4. Roine Carlsson	0	31	∞
5. Börje Andersson	0	9	∞
6. Bo Holmberg	0	9	∞
7. Sten Andersson	1	30	30
8. Curt Boström	2	56	28
9. Kjell-Olof Feldt	9	73	8,1
10. Svante Lundkvist	8	53	6,6
11. Lena Hjelm-Wallén	7	42	6,0
12. Anna-Greta Leijon	9	46	5,1
13. Thage G. Peterson	9	44	4,9
14. Hans Gustafsson	7	28	4,0
15. Birgitta Dahl	7	26	3,7
16. Gertrud Sigurdsen	12	34	2,8
17. Anita Gradin	7	16	2,3
18. Ingvar Carlsson	2	2	1,0
19. Olof Palme	14	13	0,9

tematisk formalitet men samtidigt något av en mental realitet.

Även några av de tunga politikerna – Sten Andersson, Kjell-Olof Feldt, Thage G Peterson – fick emellertid en stor ökning i antalet riksdagsdebatter sedan de blev statsråd. Feldt hade åtta gånger så många, Sten Andersson 30 gånger så många och Peterson fem gånger så många riksdagsdebatter under sina första år som statsråd som året dessförinnan. I någon mån hänger detta samman med deras ansvarsområden i regeringen. Den som ansvarar för landets näringar eller för dess skatter får ofrånkomligen en stor andel av riksdagsmäns frågor riktade till sig. Men ytterligare en förklaring är arbetsinriktningen i opposition för socialdemokraternas tyngsta politiker. De hade en målmedveten inriktning, som har beskrivits tidigare, på att 1982 vara ute och agitera. Deras främsta mål under det sista riksdagsåret i opposition var att nå väljarna, i stor utsträckning via medierna, inte att harva i riksdagen. Motsva-

rande ledande politiker 1976, vid sidan om partiledarna, var i betydligt högre grad inriktade på just riksdagsarbete och riksdagsdebatter. Det är värt att fortsätta studera i vad mån detta enbart var en skillnad mellan två situationer eller om här finns en förändring över tid. Den skulle i så fall innebära, att medierna successivt har tagit över rollen från riksdagen som främsta forum för de ledande partipolitikerna.

1982 års statsråd hade under sitt första år i genomsnitt 34 riksdagsdebatter, dvs drygt en per vecka (Gertrud Sigurdsen är mediansstatsråd). För de statsråd, utom statsministern, som satt i riksdagen även tidigare innebar det första året som statsråd att de fick i genomsnitt nästan sex gånger så många riksdagsdebatter som under det sista året i opposition.

Tabell 22. Rangordning ifråga om antal riksdagsdebatter för de tillträdande statsråden i Palme II, riksmötet före regeringsskiftet och efter regeringsskiftet. $r_{rang} = + 0,16$

81/82	82/83
1. Palme	Feldt
2. Sigurdsen	Boström
3. Leijon	Lundkvist
4. Feldt	Bodström
5. Peterson	Leijon
6. Lundkvist	Peterson
7. Hjelm-Wallén	Rainer
8. Gustafsson	Göransson
9. Dahl	Hjelm-Wallén
10. Gradin	Sigurdsen
11. I. Carlsson	R. Carlsson
12. Boström	S. Andersson
13. S. Andersson	Gustafsson
14. Rainer	Dahl
15. Bodström	Gradin
16. Göransson	Palme
17. R. Carlsson	B. Andersson
18. Bo Holmberg	Holmberg
19. B. Andersson	I. Carlsson

Tabell 22 visar rangordningen 1981/1982 och 1982/1983, för samtliga statsråd. Även här framgår hur andra rycker fram medan Olof Palme och Ingvar Carlsson faller, relativt sett. När ett parti övergår från opposition till regering får det fler synliga politiker som uppfattas ha verklig betydelse. Här är det ännu tydligare än i mediestatistiken hur rollen gör intresset. Högst kommer Feldt, med alla skatterna, därefter Boström, med alla vägar och järnvägslinjer, sedan bl a de tunga sysselsättnings- och näringsministrarna. Tabellen belyser därvid också riksdagsmännens arbetsinriktning. För huvuddelen riksdagsmän är det de frågor som har eller kan ges regionala aspekter och spegling i lokalpressen som intresserar. Inriktningen är mer territoriell än sektoriell. Det sakfällt som främst skär över alla gränser och intresserar oavsett region, men ofta även har sina särskilda regionala aspekter, är skattefrågorna. En nyttillträd finansminister, med ett gigantiskt arbete med budget och ekonomisk politik framför sig, måste också förbereda och genomföra ungefär tre riksdagsdebatter i veckan (den helt dominerande delen av statsråds riksdagsdebatter föranleds av ledamöternas frågor och interpellationer). Sverige har ett stort antal undersysselsatta riksdagsledamöter. De ägnar sig bl a åt att begära debatter i småfrågor, siktande mot lokaltidningen, med överbelastade statsråd.

Tabell 23 visar "riksdagschocken" 1976. Den var avsevärt mindre än 1982. De statsråd som var riksdagsledamöter 1975/1976 (utom Fälldin) hade knappt tre gånger så många riksdagsdebatter under första året som statsråd som under sista året i opposition. Förändringen var hälften så stor som den blev 1982. Orsaken är inte att frågvisheten skulle ha ökat i riksdagen. Det totala antalet riksdagsdebatter var för statsråden 1976 lika stort som för statsråden 1982 (även om medianvärdet, 24,5, var lägre). Förklaringen är istället att 1976 års statsråd var mycket mer riksdagsaktiva under året före tillträdet som statsråd än 1982 års. De deltog i ungefär dubbelt så många riksdagsdebatter under sista oppositionsåret (jämförelsen avser enbart dem i båda uppsättningarna som satt i riksdagen både före och efter regeringsskiftet).

Även 1976 gäller att omställningen var liten för den som blev statsminister. Men tydligt är också att det 1976 fanns ett antal politiker som var storpratarna i riksdagen i opposition: Ingegerd Troedsson, Jan-Erik Wikström, Staffan Burenstam Linder, Elvy Olsson, Olof Johansson. Någon av dessa var det som utskottstalesmän under jämviktsriksdagen. Men andra använde mycket aktivt

Tabell 23. "Riksdagschocken" 1976. Antalet riksdagsdebatter för de tillträdande statsråden i Fälldin I under dels riksmötet före, dels riksmötet efter regeringsskiftet, samt förändringen uttryckt som kvoten mellan talen för den senare perioden och den förra.

	Antal rd-debatter 75/76	Antal rd-debatter 76/77	76/77: 75/76
1. Sven Romanus	0	46	∞
2. Birgit Friggebo	0	11	∞
3. Britt Mogård	4	34	8,5
4. Bo Turesson	13	81	6,2
5. Nils G. Åsling	14	80	5,7
6. Per Ahlmark	11	55	5,0
7. Ingemar Mundebo	11	47	3,4
8. Anders Dahlgren	6	24	4,0
9. Rune Gustavsson	14	47	3,4
10. Karin Söder	7	21	3,0
11. Johannes Antonsson	5	14	2,8
12. Erik Krönmark	9	25	2,8
13. Gösta Bohman	11	19	1,7
14. Elvy Olsson	16	26	1,6
15. Olof Johansson	14	21	1,5
16. Ola Ullsten	11	15	1,4
17. Jan-Erik Wikström	21	27	1,3
18. Staffan Burenstam Linder	18	22	1,2
19. Thorbjörn Fälldin	9	10	1,1
20. Ingegerd Troedsson	22	21	1,0

riksdagen som ett forum för att föra debatter med och pressa statsråd. Deras arbetssätt var alltså ett annat än de tunga socialdemokratiska politikernas 1982. För den här gruppen av borgerliga politiker blev det ingen större skillnad i mängden riksdagsframträdanden efter regeringsskiftet.

I tabell 24 bekräftas det mönster som iakttagits 1982: i topp när det gäller antal riksdagsdebatter under första året som statsråd ligger de ministrar som har ansvarsområden med starka regionala aspekter – kommunikationsministern, industriministern och arbetsmarknadsministern – samt skatteministern. Även socialministern och ministrarna på utbildningsområdet kommer dock högt 1976. Detta belyser att en opposition kan påverka dagordningen. Oppositionens stora privilegium är att tåga när den inte vill ha

Tabell 24. Rangordning ifråga om antal riksdagsdebatter för de tillträdande statsråden i Fälldin I, riksmötet före regeringsskiftet och efter regeringsskiftet. $r_{rang} = + 0,2$

75/76	76/77
1. Troedsson	Turesson
2. Wikström	Åsling
3. Burenstam Linder	Ahlmark
4. Olsson	Gustavsson
5. Åsling	Mundebo
6. Johansson	Romanus
7. Gustavsson	Mogård
8. Turesson	Wikström
9. Bohman	Olsson
10. Ahlmark	Krönmark
11. Mundebo	Dahlgren
12. Ullsten	Burenstam Linder
13. Fälldin	Johansson
14. Krönmark	Söder
15. Söder	Troedsson
16. Dahlgren	Bohman
17. Antonsson	Ullsten
18. Mogård	Antonsson
19. Friggebo	Friggebo
20. Romanus	Fälldin

debatt och tala om områden där den vill ha debatt. En opposition som vill dra upp välfärdsstatsfrågorna – som social och skola – har möjlighet att göra det, bl a genom sättet att välja ut frågor och interpellationer till statsråden. Ämnena för fråge- och interpellationsdebatter styrs ju definitionsmässigt av frågorna och dessa kommer i huvudsak, om än inte helt, från oppositionen.³⁷

Sambandet mellan rangordningen före och efter ett regeringsskifte för de personer som blev statsråd är mycket svagt. Rangkorrelationskoefficienten är + 0,16 1982 och + 0,2 1976. Grovt formulerat kan man alltså säga att ett regeringsskifte förändrar allt. Vilka personer som i statsrådsrollen blir föremål för särskilt intresse från riksdagens sida har nästan inget samband med vilka personer, bland statsråden, som var särskilt framträdande i form av riksdagsdebatter året innan. Detta är en av många dramatiska förändringar vid en given tidpunkt, regeringsskiftet, som gör det motiverat att ägna denna tidpunkt särskilt intresse i ett studium av det politiska skeendet.

KAPITEL X

Sakfrågor

1. Valfrågor – och annat

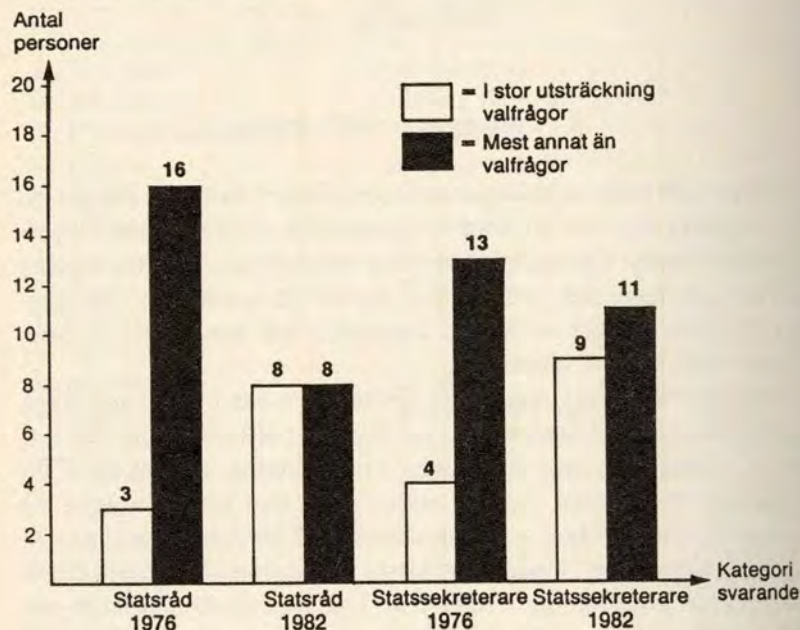
Med de arbetsförutsättningar som beskrivits: i vad mån förmår en ny regering och nya statsråd att genomföra valprogram och regeringsförklaring? Denna fråga rymmer två delfrågor: 1. Hur mycket tid och utrymme fick man/tog man sig för att syssla med valfrågorna? 2. Hur mycket av hinder uppträdde när man sökte få fram beslut och vilka var hindren?

Ett sätt att belysa den första delfrågan är att i efterhand fråga departementsledningarna, hur de bedömer sitt första år. Så har skett i enkätform, med uppföljning i intervjuerna. Frågan löd: "En regering, ett statsråd (och en statssekreterare) måste ju ägna sig också åt många frågor som inte fanns med särskilt i den politiska debatten före valet. Under Ditt första år som statsråd (statssekreterare), i hur hög grad upplevde Du att Du fick ägna Dina krafter och Din tid åt det Du och Ditt parti hade talat om i valrörelsen, jämfört med allt annat som trängde på?"¹

Resultatet framgår av diagram 9. Det visar stor skillnad i efterhandsbedömningen mellan 1976 och 1982. Statsråd och statssekreterare 1976 bedömer med massiv övervikt att de under sitt första år i regering ägnade det mesta av sin tid och sina krafter åt annat än det partiet/partierna hade talat om i valrörelsen. De kompletterande intervjuerna visar att detta är en av deras främsta erfarenheter och den som gjort starkast intryck, nämligen hur mycket av andra och oväntade ärenden som ett statsråd måste ägna sig åt, även under tiden efter ett val då bagaget rimligen är fyllt av egna idéer och ambitioner. Motsvarande erfarenhet finns hos många också 1982. Men då finns samtidigt ett antal statsråd och statssekreterare som verkligen tycker sig ha ägnat en betydande del av sin tid och sin kraft åt just att genomföra vad partiet gick till val på.

Bilden styrks av en konkret genomgång av regeringsmaterial från den första tiden och det första året efter regeringsskiftena 1976 och 1982. Jag har bl a sett på den första förordning som utfärdats av varje nytt statsråd.² Det hör till rena undantagen att den har något

Diagram 9: Bedömning av statsråd och statssekreterare huruvida tyngdpunkten i deras arbete det första året i regering låg på valfrågor eller på annat än valfrågor.



samband med en valfråga. Istället ger sammanställningen en överväldigande bild av en rullande process som statsråden sätter sitt namn på: redan beslutade lagar som nu utfärdas eller förses med tillämpningsföreskrifter som var färdigberedda när regeringen tillträdde etc.

Också frågor av ren överraskningskaraktär tar mycken tid och energi i början. Ubåtskränkningarna i Hårsfjärden hörde till den nye statsministerns mest krävande ärenden den första tiden efter regeringsskiftet 1982.³ Hur man skulle hantera 6 000 assyrier som hade tagit sig in illegalt i Sverige hörde till folkpartiledaren Per Ahlmarks första stora problemfrågor 1976, en plötsligt påkommen omförhandling i Frankfurt inom ramen för valutaormen till moderatledaren Gösta Bohmans. Vice moderatledaren Staffan Burenstam Linders första stora ärende som ny handelsminister var att avgöra om staten skulle hjälpa det föreningsägda Riks-Bingo, som var på väg mot konkurs och föremål för starka krav på regeringen från en stor del av folkrörelse-Sverige. Den socialdemokratiska regeringens absolut första ärende 1982, innan den ens hade tillträtt,

gällde om det nu löntagarägda Lesjöfors skulle räddas från konkurs. Stora överraskningar som tar mycket uppmärksamhet och kraft är det normala för nya statsråd och regeringar. I värsta fall består de redan i början även av allvarliga säkerhetsärenden eller terroristhot.

För att analysen ska ge en rimlig bild av vad nya statsråd gör måste den därför genomföras med två kompletterande ansatser, dels en som utgår från valprogrammen och vad som händer med dem, dels en som utgår från den totala mängden av beslut, tillstånd och processer och var de har sitt ursprung. De följande delavsnitten 2–5 har den första ansatsen, avsnitten 6–9 den andra ansatsen.

2. Vad hände med valfrågorna 1976?

Viktiga valfrågor för de borgerliga 1976 var:⁴

- "400 000 nya jobb" (centern)
- Sänk marginalskatterna och inflationsstygda skatteskalorna
- Minska byråkratin och centralstyrningen
- Förbättra villkoren för småföretagen
- Inför vårdnadsersättning för småbarnsföräldrar
- Avveckla kärnkraften eller skärp i vart fall säkerhetskraven

Extra vikt har här lagts vid vad det ledande borgerliga partiet drev (med undantag för skattefrågan, där dock starka förväntningar och krav fanns i den borgerliga väljarkåren). För moderaterna tillkom främst skärpta insatser mot brottslighet och för folkpartiet lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet samt husläkar-system i vården.

De fyra första punkterna gällde områden av traditionellt slag i svensk politisk debatt; här togs en mängd beslut och igångsattes en betydande aktivitet. Den femte punkten genomfördes inte som tänkt. Den sjätte punkten innefattade krav på en ovanligt radikal och konkret vändning på ett centralt sakområde. Jag behandlar de sex frågorna i denna ordning.

- "400 000 nya jobb" har uppenbart inte karaktären av ett politiskt "förslag" som kan "genomföras". Den innebörd centern gav det var att detta utgjorde det tillskott i antal arbetstillfällen i landet som behövdes om alla län skulle få lika låg arbetslöshet

som det län som hade lägst arbetslöshet. Bakom låg beräkningar från sysselsättningsutredningen, där Nils G Åsling var centerns representant. Formuleringen uttryckte framförallt en regionalpolitisk ambition. Men den innebar också en stark utfästelse att bekämpa arbetslöshet.

Så tolkad kom den också att präglade den nya regeringens politik, under år då sysselsättningen utsattes för svåra påfrestningar. De arbetsmarknadspolitiska insatserna ökades kraftigt. Med hjälp av "25-kronan", ett bidrag på 25 kronor i timmen för att utbilda istället för avskeda personal, motverkades permitteringar.⁵ Företag fick 75 procent av lönekostnaden betald för att i verksamhet skild från den vanliga sysselsätta överflödiga personal. Även de vanliga arbetsmarknadspolitiska instrumenten tilldelades större resurser. Samtidigt ökades de regionalpolitiska insatserna och stora insatser gjordes från industridepartementet i olika branscher med problem. Även nya instrument, som industrigarantilån och villkorlån, uppfanns.⁶ Sysselsättnings- och byggpaket avlöste varandra. Den nya regeringen, i varje fall dess centerpartister och folkpartister, var starkt upptagen av att den första borgerliga regeringen sedan 30-talet inte skulle förknippas med en arbetslöshet som då. Även i sak hade åtgärder mot arbetslöshet varit huvudnummer i mittenpartiernas politik under första halvan av 70-talet.

- *Sänkt marginalskatt och inflationsskydd* hanterades i tre steg. Det första var att omedelbart avgöra vilka skatter som skulle gälla för inkomståret 1977. Den nya regeringen drog genom beslut den 28 oktober 1976 tillbaka Gunnar Strängs proposition. I enlighet med mittenpartiernas utspel under valrörelsen halverades höjningen av arbetsgivaravgiften. Efter överläggningar med arbetsmarknadens parter skedde även några mindre ändringar i skatteskalorna, efter de riktlinjer som fanns i mittenpartiernas valrörelseuttalande. Det omarbetade förslaget beslutades av regeringen den 4 november 1976.⁷ Upp till 40 000 kronor i årsinkomst var förslagen identiska. I inkomstlägena mellan 40 000 och 65 000 kronor sänktes marginalskatten med någon procentenhet ytterligare. I gengäld *skärptes* marginalskatten för höga inkomster, såväl i förhållande till gällande regler som till det socialdemokratiska förslaget. Bakom detta låg inga som

framförallt centern att ge omläggningen en låg- och mellaninkomstprofil, i debatt med socialdemokraterna om fördelningspolitiken.

Det andra steget var att införa det inflationsskydd av skatteskalorna som den borgerliga oppositionen hade begärt år efter år. 1972 års skatteutredning fick genom tilläggsdirektiv från regeringen den 18 november 1976 i uppdrag att lägga fram ett förslag "våren 1977" till system för inflationsskydd av skatteskalorna. Samma dag, den 18 november, förordnades AP-fondschefen och förre statssekreteraren Bo Jonas Sjönander som ny ordförande i 1972 års skatteutredning.⁸ Vidare förordnades fem nya borgerliga ledamöter, en vardera från de tre regeringspartierna samt ersättare för de nya statsråden Ingemar Mundebo och Erik Krönmark. Bo Jonas Sjönander hade visserligen varit statssekreterare hos Gunnar Sträng, men var känd dels för att kunna få fram förslag snabbt, dels för att vara starkt kritisk mot de höga marginalskatterna. Våren 1977 kom också utredningsförslaget om inflationsskydd, presenterat i SOU 1977:18. Efter remiss kunde det föreläggas riksdagen hösten 1977.⁹ Inflationsskydd infördes fr o m 1979 och marginalskatten sänktes 1978 med 3–8 procentenheter i inkomstskiktet 45 000–75 000 kronor, omfattande drygt två tredjedelar av de heltidsanställda löntagarna.

Det tredje steget var förslag till en mera bestående skattereform. Direktiv för en sådan gavs till 1972 års skatteutredning den 18 november 1976. Kommittén uppmanades att utreda en planmässig, successiv nedjustering av marginalskatterna och margineffekterna. En tidsgräns sattes: utredningen skulle vara klar i november 1977, dvs inom ett år. Den 30 december 1977 kom utredningens slutbetänkande, SOU 1977:91. Majoriteten föreslog sänkningar i tre etapper. Sänkningarna berörde inkomsttagare mellan 30 000 och 80 000 kronor i årsinkomst. De skulle här totalt innebära en inflationsskyddad lindring av marginalskatten på mellan 2 och 14 procentenheter. Det var mycket för sin tid men litet sett i ett längre perspektiv.¹⁰ När skatteutredningens slutbetänkande var remissbehandlat och ett samlat material förelåg för politiskt ställningstagande hade trepartiregeringen fallit. Fp-regeringen lade våren 1979 proposition på grundval av skatteutredningens förslag.¹¹ Den avslogs genom samarbete mellan centern och socialdemokraterna.¹² Centerpar-

tiet yrkade i sin partimotion på lägre marginalskattesänkningar än enligt propositionen.¹³

- *Åtgärder mot byråkrati och centralstyrning* är ett så vitt fält att det inte låter sig beskrivas lika avgränsat och entydigt som skattefrågan. I och med att dessa frågor hade spelat en växande roll i den politiska debatten under 70-talets första hälft fanns också en del arbete påbörjat av den tidigare regeringen. Hans Gustafsson lade som kommunminister fram en proposition om kommunal demokrati strax före valet 1976. En utredning om ökad decentralisering inom förvaltningen tillsattes i mars 1975. En arbetsgrupp för översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan tillsattes i augusti 1976. Samtidigt tillkallades också en utredning om den regionala samhällsplaneringens huvudmannaskap samt en om länsstyrelsernas planeringsavdelningar.

Den nya regeringen beslutade redan den 21 oktober 1976 en kort proposition om att samtliga ledamöter i länsstyrelserna skulle utses av de folkvalda landstingen.¹⁴ Det innebar en tekniskt sett enkel ändring av ett beslut vårriksdagen 1976. Den 11 november 1976 beslutade regeringen en proposition om åtgärder för att begränsa möjligheterna att föra omfattande personregister på data,¹⁵ en fråga som hade varit relativt stor före valet efter ett regeringsbeslut mot datainspektionen till förmån för tidskriften "Det Bästa". Den 2 december 1976 tillsatte regeringen en ny utredning om länsdemokrati. Den 22 december beslutades en utredning om kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan, "byråkratiutredningen".¹⁶ Under ledning av centerpolitikern Christina Rogestam skulle fyra arbetsgrupper förenkla krångliga bestämmelser, undersöka möjligheterna att ge medborgarna bättre service och information, verka för ett enklare myndighetsspråk samt granska rättssäkerheten för de enskilda som kommer i kontakt med olika samhällsorgan. Strax därefter utsågs landshövdingen och centerpartisten Lars Eliasson till ordförande i decentraliseringsutredningen. En ny utredning beslutades den 22 december 1976 om "minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna", med det moderata kommunalrådet Åke Norling som ordförande. Besparingsutredningen omvandlades genom regeringsbeslut den 30 december 1976 till en förvaltningsutredning, med folkpartisten

1977 tillsattes en utredning om bl a förstärkt skydd i regeringsformen för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Vidare om fristående länsdomstolar i syfte att öka rättssäkerheten och stärkt roll för lagrådet i granskningen av regeringsförslag. En särskild datadelegation tillsattes inom regeringskansliet med företrädare för regeringspartierna.

Dessa och andra initiativ föranledde löpande förslag och åtgärder under mandatperioden och en större proposition från folkpartiregeringen våren 1979.¹⁷

- För *småföretagen* beslutade regeringen redan den 28 oktober om en proposition¹⁸ med lättnader i den faktiska sambeskattningen av makar samt höjd avgiftsfri inkomstdel för egenföretagare m m. Förslagen var enkla att arbeta fram genom att de utgjorde de borgerligas reservationer vid riksdagsbehandlingen av s-propositioner våren 1976.¹⁹ I mars 1977 kom regeringen med åtgärder för att underlätta företagens uppgiftslämnande och i juni tillsattes en särskild delegation för att bromsa "blankettraseriet". ICA:s VD utsågs till ordförande. Genom tilläggsdirektiv den 18 november 1976 beordrades företagsskatteberedningen att komma med sitt slutbetänkande inom ett år.²⁰ Den allmänna arbetsgivaravgiften avskaffades helt fr o m 1 juli 1978. Våren 1977 igångsatte regeringen på initiativ från industriminister Nils G Åsling ett arbete med sikte på en samlad småföretagsproposition hösten 1977. En sådan framlades den 10 november 1977 med inslag från fyra departement (prop 1977/78:40). De regionala utvecklingsfonderna upprättades. Skatten på arbetande kapital i småföretag sänktes, bl a i syfte att underlätta generationsskiften. För en del av de framlagda förslagen fanns utredningsunderlag. Andra arbetades fram under 1977 på den nya regeringens initiativ.
- Om moderaternas och folkpartiets specialfrågor kan kort konstateras: En stor ökning av intagningen till polisutbildningen skedde genom den första budgeten.²¹ Ett konkret utredningsförslag till lag om jämställdhet i arbetslivet var klart i maj 1978 efter tilläggsdirektiv till jämställdhetskommittén den 21 oktober 1976. Det remissbehandlades och lades fram av fp-regeringen våren 1979. Landstingsrådet Gunnar Hjerne utsågs till ensamutredare i husläkarfrågan i maj 1977 och var klar med ett betän-

kande i november 1978 som efter remissbehandling föranledde proposition till vårriksdagen 1979. Utbildningen av allmänläkare ökades med sikte på behoven från en utbyggd primärvård och denna inriktning, liksom en satsning på hemvård och äldrevård, togs in i de årliga avtalen mellan staten och landstingsförbundet.

Vad inträffade då i den viktiga valfråga som inte förverkligades av de borgerliga i regering, den om *vårdnadsersättning/vårdnadsbidrag*? Starka motsättningar fanns här mellan regeringspartierna, särskilt mellan fp och c. Konkret gällde de om ett utökat stöd till småbarnsföräldrar skulle ses främst som ett bidrag till vårdkostnaden (fp) eller som en ersättning för utfört arbete i hemmen (c). Bakom låg partiernas skilda förankringar och inriktningar (fram-brytande yrkeskvinnor i städerna resp hemarbetande/familjeföräggande kvinnor på landsbygd). De principer som kom att bryta sig mot varandra var jämställdhet kontra jämlikhet. Under regeringsförhandlingarna löstes motsättningarna med följande formulering från arbetsgruppen Mundebo/Söder/Tobisson:

”Småbarnsföräldrar ges lagfäst rätt till kortare arbetstid och förlängd tjänstledighet. Föräldraförsäkringen byggs under perioden ut med en rätt till ytterligare ledighet motsvarande två månader på heltid. Den kompletteras med ett vårdnadsbidrag till småbarnsföräldrar. Stödet utformas så att det främjar valfrihet och jämställdhet.”

Regeringsförklaringen angav alltså tre inslag i de reformer som skulle genomföras. Den 4 november 1976, drygt tre veckor efter regeringens tillträde, tillsatte socialminister Rune Gustavsson en särskild arbetsgrupp med direktiv att ”utarbeta underlag till proposition i den del av familjepolitiken som anges i regeringsförklaringen”.²² Arbetsgruppen leddes av statssekreteraren Gerhard Larsson. Den bestod i övrigt av fyra tjänstemän från socialdepartementet, en tjänsteman från finansdepartementet samt partiföreträdarna och riksdagsledamöterna Gabriel Romanus (fp), Nils Carlshamre (m) och Karin Andersson (c). I direktiven angavs att ”arbetet bör bedrivas så att proposition i frågan kan föreläggas riksmötet våren 1977”. Sakunderlag fanns i form av familjestödsutredningens betänkande ”Förkortad arbetstid för småbarnsföräldrar”²³ samt ett principförslag från en särskild arbetsgrupp som tillkallats av den föregående regeringen, ”Ökade möjligheter till föräldraledighet

genom föräldraförsäkringen”.²⁴ Båda betänkandena hade remissbehandlats just till regeringsskiftet.

De båda första komponenterna i regeringsförklaringen – utvidgad rätt till tjänstledighet samt utbyggd föräldraförsäkring – kunde arbetsgruppen snabbt enas om. I tjänstledighetsdelen fick man hjälp av rättssekretariatet på arbetsmarknadsdepartementet. Ifråga om föräldraförsäkringen kompromissade man om att ena månaden skulle ersättas enligt principen om inkomstbortfall (fp) och den andra enligt grundpenningprincipen (c). Utbyggnaden av föräldraförsäkringen lades fram för riksdagen i mars 1977,²⁵ den utökade rätten till tjänstledighet våren 1978.²⁶

Den svåra återstående frågan att knäcka var huvudfrågan om vårdnadsersättning. Gruppen utarbetade och enades i praktiken (men informellt) mellan de politiska ledamöterna våren 1978 om ett förslag, vars huvudinslag var att fortsätta bygga ut föräldraförsäkringen successivt. Genom att på tilläggsdelarna använda grundpenningprincipen närmade man sig i praktiken centerns vårdnadsbidrag upp till tre års ålder.²⁷

Socialdepartementets ledning ville att detta förslag, som förelåg i form av en skriftlig rapport, skulle gå ut på remiss. Den 5 juni 1978 översände Gerhard Larsson gruppens förslag till samordnarna och de tre partiledarna inför en regeringsöverläggning på Haga den 7 juni. ”Avsikten är att bif. PM i nästa vecka skall sändas ut på bred remiss. Familjepolitiska gruppen skall sedan, efter beaktande av remissbehandlingen, avge ett slutligt förslag till regeringen i höst.”²⁸ Haga-överläggningen gällde en genomgång av alla viktiga utgiftsanspråk inför budgetåret 1979/80. Carl Bildt var närvarande för moderaternas samordningskansli och förde noggranna diskussionsanteckningar. I frågan om vårdnadsbidrag har Bildt noterat 19 inlägg i regeringskretsen. Några utdrag ur Bildts anteckningar:

”Fälldin: När det gäller vårdnadsbidragen har vi varit ganska tydliga i regeringsförklaringen. En PM har funnits ganska länge, men vi har avvaktat dagens sammanträde istället för att skicka ut den omedelbart den blir klar. Jag tror att det längsta vi kan gå idag är att ta ställning till om vi skall låta arbetsgruppens lösning gå på remiss.

Bohman: Tveksamt om det i dagsläget är klokt sända ut förslaget. Skapar förväntningar och läsningar. Bättre att vi studerar frågan vidare i t.ex. en mindre grupp inom regeringen. Jag kan idag ej ta ställning till förslagets detaljer.

Rune Gustavsson: Befolkningssituationen är mycket allvarlig och därför är familjepolitiken mycket viktig. Rapporten är det tredje steget. Vid andra steget sände vi ut en PM på remiss. För att kunna arbeta vidare behöver vi ha in reaktioner från organisationer etc.

Ingegerd Troedsson: Mycket få har sett rapporten. Bl.a. därför vore det nog angeläget att vi såg lite närmare på den, och att vi satte in den i ett ekonomiskt sammanhang. Det finns en hel del som kan diskuteras i förslaget.

Mundebo: Detta är en av de många frågor där vi lovat saker och där trycket i t.ex. riksdagsgrupperna är stort. Detta är vi väl medvetna om. Men en reform av denna omfattning måste bedömas mot de ekonomiska realiteterna. Det tror jag att vi kan få förståelse för. Totalkostnaden är betydande. Med bevarande av vår principiella uppfattning kan vi säga att vi inte klarar det nu. Då bör rapporten ej ut på remiss nu. En remiss skapar förväntningar och ökar det politiska trycket.

Fälldin, summering: Ej remiss av PM om familjepolitiken. Beredning direkt i regeringen."

Bildt summerar själv:²⁹ "En längre diskussion utspann sig om främst föräldraförsäkringen. TF samt RG ville remissbehandla promemorian från S-dep, men såväl (m) som (fp) var emot en bindning till just den lösningen och just den nivån innan regeringen tagit ställning i frågan. TF summerade att gruppen inom S-dep får avsluta sitt arbete och därefter får frågan beredas i regeringskansliet i vanlig ordning."

I den sakliga konstruktionen av ett vårdnadsbidrag låg centern och moderaterna varandra närmast (Ingegerd Troedsson dock närmare folkpartiet). Men av helt olika skäl gick både moderaterna och folkpartiet 1978 emot centerns önskemål om att göra verklighet av vårdnadsbidragstanken, moderaterna därför att man inte ville öka statsutgifterna med ytterligare några miljarder, folkpartiet främst därför att partiet inte var särskilt intresserat av en vårdnadsersättning som man trodde skulle konservera könsrollerna. Månaderna efter Hagaöverläggningen slet partiledningarna med kärnkraftsfrågan. I oktober föll trepartiregeringen. Folkpartiregeringen hade inget intresse av att fullfölja tankarna från den familjepolitiska arbetsgruppen.³⁰

Vad som gjordes i *kärnkraftsfrågan* har utförligt beskrivits i Sven-Erik Larssons bok "Regera i koalition" (1986). En sak man kan notera från starten är att ingenting hade förberetts om hur de strängare villkoren för avfallshanteringen skulle omsättas lagtek-

niskt, inte heller under tiden av regeringsbildning. Ändå var det möjligt för regeringen att den 2 december 1976, knappt två månader efter regeringsskiftet, besluta om en lagrådsremiss med förslag till lag och proposition. Efter lagrådets yttrande avläts så proposition till riksdagen genom regeringsbeslut den 30 december 1976.³¹ Att det behövdes en särskild lag var en slutsats som rättsavdelningen på industridepartementet kom fram till under oktober. Den arbetade snabbt fram förslag som diskuterades ingående mellan de tre partiernas energihandläggare.³²

En annan viktig del av energifrågan var att förstärka energisparandet. I någon mån skedde det i den första budgeten, sedan den nye statssekreteraren K G Scherman – som började först efter någon vecka – rev upp mer begränsade påslag som statsrådet redan hade godtagit på förslag från tjänstemännen.³³ Redan genom ett regeringsbeslut av den socialdemokratiska regeringen den 19 augusti 1976 hade planverket fått i uppdrag att utreda möjligheterna till energibesparing i befintliga byggnader. Scherman hade nu underhandskontakt med verkets generaldirektör Lennart Holm rörande vilken ambitionsnivå verket borde arbeta efter. Den 31 januari 1977 kom planverket med en preliminär rapport, som tillsammans med en del annat material gav grund för prop 1976/1977:107, beslutad den 3 mars 1977. I denna föreslog regeringen bl a höjda bidrag för energibesparande åtgärder i bostäder samt bättre villkor för energisparlån. En särskild arbetsgrupp, med externa experter under ledning av statssekreteraren, förordnades genom departementschefsbeslut av Elvy Olsson den 1 juli 1977 för att biträda i arbetet med en större proposition om energisparande till höstriksdagen 1977. Problemen att finna personer som kunde arbeta fram ett tillräckligt nytt och omfattande program för energihushållning kunde överkommas med en tillräckligt stark politisk vilja.³⁴ Det stora hindret blev istället budgetrestriktionerna samt de politiska motsättningarna inom regeringen.³⁵ Efter hård politisk dragkamp kunde regeringen lägga fram prop 1977/1978:76 med målet att fram till 1988 spara omkring 30 procent av energiförbrukningen i den befintliga bebyggelsen.

3. Vad hände med valfrågorna 1982?

1982 var de viktigaste valfrågorna:

- att omedelbart ge AMS alla de resurser som behövdes för att motverka arbetslösheten under den kommande vintern;
- att återställa fyra försämringar/besparingar i det sociala trygghetssystemet (statsbidragen för barnomsorgen, karensdagarna och ersättningsnivån i sjukförsäkringen, övergången till nettoprisindex vid uppräknig av pensioner m m samt statsbidraget till arbetslöshetsförsäkringen);
- att genomföra ett offentligt investeringsprogram (stimulanser till byggandet, energiinvesteringar, utbyggnad av kommunikationerna samt ökade prospekteringsinsatser på mineralområdet);
- att avskaffa/förändra en del av de gynnsammare villkor som borgerliga regeringarna infört för aktiesparande, skärpa förmögenhetsbeskattningen m m samt medge avdragsrätt för fackföreningsavgifter.
- att hårdare bekämpa skatteflykt och ekonomisk brottslighet.

Med i valprogrammet, om än i nedtonad form jämfört med 1979, fanns också kraven på införande av en ny skatteform, "proms", i syfte att beskatta alla produktionsfaktorer lika samt inrättande av en *strukturfond* på fyra miljarder och med facklig majoritet i styrelsen. Frågan om *löntagarfonder* var, i synnerhet i slutet på valrörelsen, så nedtonad att den som vallöfte bara gällde att uppta överläggningar med andra partier och arbetsmarknadens parter för att söka finna en bred lösning, utifrån vissa allmänna krav på ett fondsystem.

De ovan särskilt angivna delarna av valprogrammet tog den nya regeringen omedelbart itu med. Promsen och strukturfonden blev inte av. Löntagarfonderna hade – på motsvarande sätt som energifrågan 1976 om än mindre energiskt driven i den föregående valrörelsen – karaktären av en för svenska förhållanden ovanligt kontroversiell förändringsfråga. Vad som hände med valfrågorna granskas i nu nämnd ordning.

- *AMS-insatser*: Redan före tillträdet sammanträdde den blivande arbetsmarknadsministern Anna-Greta Leijon med AMS generaldirektör och gick igenom vad AMS snabbt skulle kunna

fram av ytterligare arbetsmarknadsåtgärder.³⁶ "Ekonomerna" på tolv hade för övrigt redan första dagen efter valet en sådan kontakt med AMS. På regeringens tillträdesdag den 8 oktober 1982 kom en 11 sidor lång skrivelse från AMS med konkreta förslag till utökning av arbetsmarknadsutbildningen, fler beredskapsarbeten, tidigareläggning av statliga byggnads- och anläggningsarbeten, särskilt i Norrbotten, m m.³⁷ AMS förslag snabbbehandlades i arbetsmarknadsdepartementet. Viktiga delar av det, bl a höjd ram för beredskapsarbeten i form av vägbyggen o dyl, beslutades redan vid regeringssammanträdet den 14 oktober 1982, alltså första arbetsveckan. Detta kunde ske med utnyttjande av regeringens finansfullmakt och med hjälp av ändringar i regleringsbrevet för AMS avseende budgetåret 1982/83. De följande veckorna beslutade regeringen om ytterligare delar av AMS skrivelse, särskilt i form av ett större "sysselsättningspaket" den 21 oktober. Ca 2,5 miljarder av de ökade arbetsmarknadsinsatserna fordrade riksdagens godkännande, vilket begärdes i den särskilda ekonomisk-politiska proposition, prop 1982/83:50, som beslutades av regeringen den 4 november 1982 och överlämnades till riksdagen den 11 november 1982. Parallellt lades från statsrådsberedningen ut uppdrag utifrån Norrbottenprogrammet på de olika departementen för beredning. Sju departement bidrog med delar till propositionen som beslutades av regeringen den 3 mars 1983 och hade ungefär innehållet i det Norrbottenprogram som presenterats före valet.³⁸

- *De fyra vallöftena* på det sociala området infriades genom den sk löftespropositionen, prop 1982/83:55, beslutad av regeringen den 4 november 1982 och överlämnad till riksdagen den 10 november 1982. För att finansiera de ökade utgifterna på ca 7,4 miljarder (varav en del utgjordes av höjda barnbidrag, studiebidrag och livsmedelssubventioner i syfte att motverka fördelningseffekterna av momshöjningen) föreslogs en höjning av momsens från 17,7 till 19 procent samt höjd arbetsmarknadsavgift. De fyra vallöftena var tekniskt lätthanterade genom att de innebar att gamla system och regler återställdes. Problemen låg i den politiska hanteringen av momshöjningen och den uteblivna kompenseringen för devalveringen (det senare i förhållande till pensionärerna). Den enda punkt där det uppkom verklig diskussion inom regeringen rörande de fyra vallöftenas genomförande

gällde sjukförsäkringen. Kjell-Olof Feldt hävdade som finansminister att löftet gällde enbart de tre karensdagarna, inte att ersättningsnivån omedelbart skulle återställas till 90 procent. Anledningen till att Feldt ville begränsa innebörden i det bindande löftet var givetvis det hårt ansträngda budgetläget. Det visade sig dock att i valmaterial som hade utsänts från partiexpeditionen fanns också löften som måste sägas omfatta även ersättningsnivån. Detta påpekades underhand av den dåvarande PTK-ordföranden Ingvar Seregard och kunde återopas av socialminister Sten Andersson. Mot den bakgrunden fann även Feldt det nödvändigt att återställa den 90-procentiga ersättningsnivån.³⁹

- *Investeringsprogrammets* olika delar fördes i huvudsak fram i prop 1982/83:50, med beslut 4 november 1982. Där återfanns förslagen om hyresrabatter, uthyrningsgarantier m m för att stimulera bostadsbyggandet (finansierade genom en hyreshusavgift). Vidare åtgärder på energiområdet med särskild inriktning på att bygga ut fjärrvärmenäten i kommunerna; en särskild energiupphandlingsdelegation tillsattes under ledning av statssekreterare Ulf Dahlsten för att medverka i utbyggnaderna på främst fjärrvärmeområdet; stimulanserna finansierades med höjd oljeavgift samt övervinstbeskattning på äldre vattenkraft. Som ett tredje huvudinslag ökades investeringsanslagen för vägar, SJ, post, tele, luftfart och kollektivtrafik. I huvudsak fanns färdiga eller planerade projekt som de olika verken hade fört fram och som fanns med i socialdemokraternas motioner under oppositionstiden.⁴⁰ Ifråga om mineralprospektering begärde regeringen helt enkelt 300 miljoner kronor av riksdagen för fem år, pengar som sedan olika intressenter kunde ansöka om för konkreta projekt.

Beslutstekniskt gick de här förslagen att hantera, med en kraftinsats i de berörda departementen. Inte mycket fanns i form av utredningsunderlag. Men investeringsprojekt av olika slag finns alltid hos vägverk och affärsdrivande verk. I några avseenden, som på energiområdet, kunde man ge riktlinjer och höja vissa stimulansbidrag och därmed dra igång ett arbete som fick fyllas med innehåll efterhand. En tredje metod var att ta fram pengar och så inbjuda intressenter att komma med projekt. Problemen med investeringsprogrammet, utöver att det

belastade statsbudgeten, låg mera i själva genomförandet, där regeringen var starkt beroende av framförallt kommunerna.⁴¹

- Ändringarna i fråga om förmögenhetsbeskattningen, aktiebeskattningen, införande av avdragsrätt för fackföreningsavgifter m m fördes fram i prop 1982/1983:50. Skattesatser och ibland även skatteregler är lagtekniskt enkla att ändra. Även tekniska nyordningar går ofta relativt lätt att konstruera, med hjälp av den expertis som finns i finansdepartementet. Risken är då att man i brådskan missar sidoeffekter samt får inslag som är inkonsekventa med andra delar av skattesystemet. Effekterna i verkligheten kan alltså ibland bli oväntade och delvis negativa. Ett exempel från starten 1982 är den nya övervinstskatten på elkraft.⁴² I prop 1982/1983:50 aviserades också en ny företagsskatt på 20 procent av aktieutdelningarna för verksamhetsåret 1983. Skatten skulle tillföras Allmänna pensionsfonden och "användas för bl a aktieförvärv". En grundplåt lades därmed till löntagarfonderna. Den särskilda skattereduktion som hade införts av de borgerliga regeringarna för att lindra dubbelbeskattningen på aktieutdelningar slopades. Skattereduktionen i det sk skatte-sparandet sänktes, från 30 till 20 procent för aktiefondsparandet.⁴³ Den 27 januari 1983 tillsatte Kjell-Olof Feldt, genom departementschefsbeslut⁴⁴, en "expertgrupp för utredning ifråga om stimulanser av hushållssparandet", med Erik Åsbrink som ordförande. Direktiv gavs i form av en PM på två sidor. Nya regler skulle kunna genomföras fr o m 1984. Gruppen lämnade i juni 1983 betänkandet "Allemanssparandet".⁴⁵ Detta remissbehandlades och ledde till regeringsförslag i oktober 1983.⁴⁶
- *Åtgärder mot skatteflykt och ekonomisk brottslighet*: general-klausulen mot skatteflykt skärptes genom prop 1982/1983:84, beslutad av regeringen den 5 januari 1983. Eftersom det i huvudsak rörde sig om att genomföra det ursprungliga utredningsförslaget var de lagtekniska problemen små. En mängd betänkanden låg också från framförallt Brottsförebyggande rådet, på grundval av uppdrag från de borgerliga regeringarna⁴⁷, vilka gav grund för beslut och förslag från regeringen. Genom regeringsbeslut den 25 november 1982 tillsattes en särskild kommission för åtgärder mot ekonomisk brottslighet, under ledning av Sven Heurgren, vilken gavs tjänstledighet från posten som chef för konsumentverket för det här uppdraget. Kommissionen fick ett

år på sig och levererade under denna tid en mängd förslag, redovisade i slutbetänkandet "Ekonomisk brottslighet i Sverige".⁴⁸

I frågan om *proms* fanns ett utredningsförslag från 1979 års brutto-skattekommitté, avlämnat hösten 1981⁴⁹ och just remissbehandlat. Erforderligt sakunderlag förelåg alltså. Ändå blev det ingen *proms*. Anledningen var helt enkelt att de i finansdepartementet som granskade materialet, bl a P O Edin som politiskt sakkunnig, fann att *promsen* inte höll i sak. Eftersom olika produktionsfaktorer inte var föremål för någon enhetlighet skulle man heller inte nå en sådan genom att lägga en jämn *promsskatte*procent där ovanpå. Det hade varit löjligt att via en *proms* ta av varje villaägare en hundralapp i syfte att "beskatta produktionsfaktorerna lika", konstaterar Erik Åsbrink efteråt.⁵⁰ Riksskatteverket visade också att skatten skulle bli administrativt krånglig att hantera. P O Edin beskriver efteråt *promsförslaget* som något som "verkligen hade gått hem i de egna leden", jämfört med *fondförslagen*. "Det ställdes stora förväntningar på *promsen*." Men Edin kom till slutsatsen att *förslaget* var "vansinne". Det fanns inte ett dugg av obstruktion från tjänstemän i departement eller verk bakom skrinläggningen av *promsförslaget*, säger Edin efteråt. "När jag läst igenom den kritiska granskningen och lyssnat på sakskaalen blev jag ännu mer tveksam än de."⁵¹ En del av tankarna bakom sökte man i stället tillgodose genom att 1984 vidga basen för företagsbeskattningen.

Struktur fonden försvann i praktiken med devalveringen. Dels innebar devalveringen att den nya regeringen satsade på kostnadsförbättring som huvudväg att öka produktionen i industrin, inte selektiv näringspolitik. Dels var ett av skälen för devalveringen att underlätta en radikal minskning av olika näringslivsinsatser över statsbudgeten (bortsett från ett omedelbart stort kapitaltillskott i de statliga företagen), för att få ner budgetunderskottet. På finansdepartementet fanns ingen vilja att i det läget avsätta några miljarder till en strukturfond eller att lägga beslag på ett redan litet löneutrymme genom en ny arbetsgivaravgift för struktur fonden.⁵² I den huvudstrategi som valts vid regeringsstarten fanns inte plats för struktur fonden.

Ett visst beredningsarbete utfördes av tjänstemännen på industridepartementet. Och så sent som den 28 februari 1983 sade industriminister Thage G Peterson vid offshoremässan i Göteborg.⁵³

"Vi bearbetar nu förslaget om en särskild struktur- och utvecklingsfond. Tanken är att det behövs ett stöd till dyrbara och riskfyllda innovationsprojekt som inte är möjliga att bedöma strikt utifrån företagsekonomiska kriterier. Mina månader som industriminister har styrkt mig i uppfattningen att vi skulle behöva särskilda fondmedel för att stötta upp utvecklingsprojekt som ligger vid sidan av den ordinarie verksamheten och i sak inte kommer till stånd." I realiteten var dock förslaget dött, framförallt genom finansdepartementets bedömning och budgetläget.

Fondfrågan hörde inte till de frågor som den nya regeringen omedelbart grep sig an.⁵⁴ P O Edin var den som närmast hade till uppgift att som politiskt sakkunnig i finansdepartementet hantera *fondfrågan*. Han blev genast involverad i att utforma den tillfälliga utdelningsskatten, i samspel med tjänstemännen. Tekniska frågor som måste lösas i det sammanhanget var bl a hur man skulle hantera koncerner och utlandet (svenska företags utlandsverksamhet och utländska företag med verksamhet i Sverige). Edin säger sig redan i detta arbete ha blivit "imponerad av departementstjänstemännens duglighet och konstruktiva förmåga att hjälpa till med att få fram även förslag som låg vid sidan om den gängse rutinen".⁵⁵

Edin hade svårt i början att få de ledande politikernas tid och uppmärksamhet, genom trycket från arbetet med krisprogrammet och budgetarbetet. Helt på egen hand gjorde Edin en grov tidsplanering som siktade till att ett riksdagsbeslut skulle kunna tas redan under 1983. Han hade två skäl för detta snabba tempo: dels att det var politiskt viktigt att fonderna fanns i någon fysisk mening före mandatperiodens utgång, dels att han själv önskade få jobbet avklarat.⁵⁶ I Edins tidsplanering ingick som en första del att via särskilda arbetsgrupper lösa de tre delfrågor som ännu var oklara: om vinstdelningens konstruktion, om placeringspolitiken och om fondernas organisation. Den 18 november 1982 överlade Olof Palme, Kjell-Olof Feldt och Edin om hanteringen av *fondfrågan*.⁵⁷ Det som på nytt förde upp den i centrum för partiledningens intresse och drev fram ett avgörande om takten för att genomföra ett löntagarfondssystem var dock en intervju med Feldt som publicerades i *Veckans Affärer* nr 42, den 25 november 1982. "Feldt osäker om *fondförslaget*: Kanske inte klart till 1985" löd rubriken. "Jag tror inte att vi är färdiga med någon permanent eller långsiktig vinstdelning som kan sättas in under 1984", förklarade finansministern i intervjun. "Ett år är väldigt kort tid. Jag vet inte idag om vi kan ha

någoting färdigt till 1984." Och inte heller före valperiodens utgång i september 1985, frågade reporterna. "Ja, det är frågan om det är möjligt att hinna ens till dess", svarade Feldt. Han yttrade också, enligt intervjun:

"Vi ska nu utreda frågan vidare om en långsiktig vinstdelning. Den tidigare modellen från vår löntagarfundsrapport utsattes för en delvis befogad kritik, tycker jag, och därför finns det anledning att pröva hela uppläggningsen kring löntagarfonder och även se över andra uppslag."

Reporterfråga: "Kan man säga att ni börjar från scratch igen med löntagarfonderna?"

Feldt: "Ja, vad gäller valet av teknik. Och som jag sade: vår löntagarfundsrapport har utsatts för kritik. Det är inget enkelt system att sätta i sjön. Det kräver betydande förändringar i redovisning och lagstiftning."

Utskriften av intervjun hade lästs av Feldt före publiceringen, om än under hård tidspress. Formuleringarna och rubriken om fondlösningens troliga fördröjning ledde till en stark reaktion inom partiet.⁵⁸ På eftermiddagen resp kvällen den 25 november hölls också partistyreelse samt ordinarie möte mellan ledningarna för LO och partiet.⁵⁹ Feldt bestämde sig efter publiceringen i VA för att ett fondförslag nu skulle fram.⁶⁰ När frågan så åter hamnade i centrum fanns P O Edins arbetsplanering färdig. Nu var den efterfrågad. Fredagen den 26 november 1982, dagen efter intervjun i Veckans Affärer, gjorde statsminister Olof Palme ett längre uttalande i fondfrågan, som del av anföranden i Markaryd och Älmhult. Palme erinrade om kongressbeslut och om starten i regeringsställning med krisprogrammet och betonade fondernas stabiliseringspolitiska roll. Uttalandet avslutades med en redovisning av hur regeringen nu skulle hantera frågan, vilken innefattade de av Edin föreslagna tre arbetsgrupperna. Det fortsatta arbetet skulle bedrivas "med målsättningen att under valperioden kunna lägga ett förslag för riksdagen".

Med detta klartecken kunde Edin sätta fart enligt sin planering: utforma direktiv för de tre arbetsgrupperna, rekrytera personer till dem och snabbt få igång deras arbete. Edin höll själv i allt väsentligt i detta arbete (enbart vinstdelningsgruppen och placeringsutredningen hade skrivna direktiv). Han gick också in som ordförande i vinstdelningsgruppen. I placeringsgruppen utsågs riksbankschefen Bengt Dennis till ordförande. Den tredje gruppen, rörande

själva fondsystemets konstruktion, var en interdepartemental arbetsgrupp bestående av Edin samt statssekreterarna Ulf Larsson i statsrådsberedningen och Sture Korpi i socialdepartementet.⁶¹ Grupperna sattes samman så att där ingick experter från finansdepartementet, utredare från LO och TCO samt utomstående sakkunniga i övrigt (typ Björn Wolrath på Skandia för placeringsutredningen). De tre grupperna tillsattes kring årsskiftet 1982/1983. De var samtliga klara med sina betänkanden före halvårsskiftet 1983.⁶² Det lagtekniska arbetet utfördes väsentligen av tjänstemän på finansdepartementet. Det underlättades av att den 1978 tillsatta utredningen om real beskattning just var klar och remissbehandlad.⁶³

Efter tre månaders remissbehandling av de tre fondbetänkandena, genomförande av utlovade överläggningar med olika parter och partier, utformning och förankring av ett regeringsförslag samt granskning av detta i lagrådet kunde så regeringen den 4 november 1983, drygt ett år efter sitt tillträde, besluta avge prop 1983/84:50 rörande löntagarfonder till riksdagen.

Jämfört med de olika varianter av fondförslag som hade förts fram genom åren var det slutliga förslaget ganska begränsat till sin omfattning och försett med ett antal spärrar. Regeringen deklarerade också, vilket fanns med redan i fondgruppens förslag, att ingen ytterligare utbyggnad av systemet skulle ske efter 1990. Det kan förvåna att ett så pass modest förslag förankrades så lätt inom partiet och hos LO. En förklaring är att man även inom LO insåg att det slutliga avgörandet måste hanteras med hänsyn till tyngdpunkten inom arbetarrörelsen i dess helhet och att man bara kunde genomföra det som alla ansåg rimligt.⁶⁴ När det var dags för beslut kunde man inte gå längre än vad även de tveksamma (till vilka flera i regeringskretsen hörde) fann försvarbart. En andra förklaring är att det fanns en betydande trötthet över frågan inom arbetarrörelsen efter alla år som den malts och skapat problem i valrörelser. Oavsett om man som socialdemokrat var anhängare eller motståndare till ett fondsystem fanns nu en dominerande känsla: frågan måste avgöras och därmed läggas till handlingarna. Anhängarna ville ha någoting genomfört. Motståndarna ville inte dra med frågan ytterligare en valrörelse. En tredje förklaring är att det häftiga motståndet från framförallt näringslivet och särskilt småföretagen försköt bilden av vad som var ett radikalt förslag. Genom att det förslag som nu utarbetades attackerades i samma hårda tonläge

som en gång Meidnerförslaget uppfattades det inom partiet och LO som mera långtgående än vad det i själva verket var. Kritik från vänster kom i det läget inte fram. Att alls lägga ett fondförslag, i skuggan av jättedemonstrationen den 4 oktober 1983, kändes i sig som att partiet stod på sig.

4. Valprogram, regeringsverklighet och hinder

Genomgången av vad som hände efter regeringsskiftena med de tillträdande partiernas främsta valfrågor ger anledning till några huvudslutsatser (vilka också styrks av det material jag har gått igenom i en mängd andra sakfrågor samt intervjuerna med statsråd och statssekreterare):

En första slutsats är att valprogrammen har betydelse även efter val. Svenska partier är inte cyniska valmaskiner vars ledningar struntar efter val i det de sagt före val. Partier som övertar regeringsmakten bedömer det som angeläget att söka förverkliga så mycket som möjligt av det de gick till val på. Problem av olika slag kan stöta till. Ett konkret förslag kan i en hårdhänt remissprövning visa sig vara mindre väl genomtänkt. Ett svårt budgetläge kan göra det omöjligt att uträtta allt man skulle önska. Instrument kanske saknas för att omvandla goda ambitioner till praktiska instruktioner. Och motsättningar mellan partier, eller brist på stöd i riksdagen, kan göra det nödvändigt att vänta med ett visst förslag. Men det sker i så fall som en påtvingad begränsning, sällan som eftersträövade avhopp från valprogrammen.⁶⁵

I själva verket har strävan att på så kort tid som möjligt förverkliga så mycket som möjligt av de tidigare oppositionsprogrammen varit ett huvudproblem för regeringarna i deras ekonomiska politik. Programambitionerna har inte gått ihop med de ekonomiska restriktionerna.

Så tvingades den borgerliga trepartiregeringen vända våren 1977 i den keynesianska stimulans- och överbrygningspolitik som fortfarande präglade finansplan och än mer budget i januari 1977. Förra budgetministern Ingemar Mundebo om den första tiden i regering.⁶⁶

”Partierna hade ju i opposition krävt en mängd saker – nu hade chansen kommit att förverkliga dem. Och in i regeringen tågade

människor som i ett tiotal år eller mera suttit i riksdagen och motionerat och talat för förbättringar på det ena eller andra området. Det uppladdade utgiftsbehovet var enormt... Varhelst jag mötte ett statsråd eller en riksdagsledamot hade han/hon en ny statsutgift i blicken. Och de kunde hänvisa till det förflutna, till insatser under gångna riksdagsår – inte kunde de svika sitt ansvar. De kunde hänvisa till partiprogram och partikongresser – till de långa raderna av krav på ’mera, flera, bättre, större, djupare, bredare’ etc samhällsinsatser. Partiprogram och partikongresser hör egentligen till det mest förödande för samhälls-ekonomin! De kunde hänvisa till sina riksdagsgrupper... i synnerhet under de första regeringsåren var det förenat med möda för statsråd och partiledare att inför riksdagsgrupperna försvara och förklara en budget som inte innehöll alla de reformer som grupperna önskade.”

Till detta kom så, framhåller Mundebo, den starka automatiken i gångna utgiftsbeslut och regler. Men den nya regeringen tvingades vända när det blev alltmer uppenbart att ekonomin, både landets och statens, var på väg åt fel håll. Kronan devalverades i april (förstärkt med en ytterligare devalvering och åtstramningspaket i augusti) och ett reviderat budgetförslag med besparingar lades fram för riksdagen i prop 1976/1977:150. Under perioden mars–augusti 1977 sker en av verkligheten påtvingad helomvändning i den ekonomiska politiken och, steg för steg, även budgetpolitiken.⁶⁷ Den diskuterades utförligt vid en överläggning som den samlade regeringen hade på Harpsund den 3–4 mars 1977. Carl Bildt förde noggranna anteckningar.⁶⁸

Ekonomiminister Gösta Bohman konstaterar, efter en inledande föredragning av statssekreterare Lars Wohlin, att ”vi måste börja marschen mot balans mot omvärlden”. Kostnaderna måste sänkas, den offentliga sektorns utgiftstakt begränsas och ”mycket drastiska köpkraftsindragningar nödvändiga”. ”Skall vi redovisa detta före eller efter avtalsförhandlingarnas slut”, frågade Bohman och drog själv slutsatsen att regeringen borde gå ut med den fulla bilden snarast. ”Även rent politiskt är det bra att ta det här så snabbt som möjligt – minnet av (s) finns kvar. Folk förstår att vi inte hade den fulla bilden i december/januari.”

Ingemar Mundebo fyllde på, efter en föredragning om budgetutsikterna av statssekreterare Sten Westerberg, med en mycket bekymrad genomgång av kostnaderna för allt som de tre partierna hade lovat i regeringsförklaringen. Folkpartiledaren Per Ahlmark

varnade för en helomvändning i budgetpolitiken, vilken skulle kunna utmålas som en "kapitulation för s-kritiken. De har 'mutat in' behovet av åtstramning", men förordade samtidigt devalvering. "Risken att vi väntar så länge att den tvingas på oss. Bra att den sker nära regeringsväxlingen." Med anledning av Per Ahlmarks inlägg varnade Gösta Bohman för en devalvering som inte åtföljdes av omedelbar finanspolitisk åtstramning. Thorbjörn Fälldin visade med sina frågor en fortsatt betydande tveksamhet till devalvering.

"Vi har gemensamt drivit upp förväntningarna", yttrade Ingegerd Mundebo självkritiskt om den kommunala och statliga utgifts-expansionen. "Kommunfolkets föreställningsvärld är ett problem", slog Fälldin fast. "De tror att med en ny regering lättas deras börd. Vi är skyldiga till den föreställningen. Om de inte är våra bundsförvanter så klarar vi aldrig balansen. Men de måste få mer information. Men åldrings- och långtidsvården och barndaghemmen kan inte stramas åt."

"Vi är väl inte samma människor idag som igår. Informationen måste ut", förklarade Ingegerd Troedsson efter Fälldins inlägg. "Vi har bidragit till att driva fram principbeslut om utredningar som tänt förväntningar", menade Karin Söder. Fälldin hävdade att det var nödvändigt att i den reviderade finansplanen redovisa den fulla sanningen om det ekonomiska tillståndet och utsikterna.

Britt Mogård sammanfattade säkert en allmän stämning när hon i denna Harpsundsdebatt efter fem månaders regerande yttrade: "Jag har aldrig varit på en så ledsam tillställning i hela mitt liv. Här radas upp situationens allvar, och här radas upp allt som vi av olika skäl inte kan göra."

1982 var situationen i ett centralt avseende en annan: förbättringen i kostnadsläget hade tagits omedelbart genom den stora devalveringen. Men ifråga om budgetpolitiken kontra valprogrammet är parallellen med 1976 nästan total. Vallöftena och investeringsprogrammet och anslagen till AMS och tio miljarder till de statliga företagen m m beslutades nästan omedelbart och ökade på det redan stora budgetunderskottet. "Vi skulle ju först göra det värre innan vi kunde göra det bättre", som en ledande socialdemokratisk statssekreterare formulerar det i intervju för denna avhandling. På våren 1983 visade så kalkylerna i långtidsbudgeten att budgetunderskottet troligen skulle passera 100 miljarder kronor budgetåret 1984/1985, den budget som skulle spikas hösten 1983. I mars, april, maj sattes ett intensivt arbete igång för att spara på statsutgifter och

göra översyner av olika slag. En del viktiga riktlinjer, främst vad gäller stopp för automatiska indexuppräknningar av olika statsutgifter, gavs i regeringens kompletteringsproposition, prop. 1982/83:150.

Vid allmän beredning den 16 juni enades regeringen om ett mål för totala utgiftsnedskärningar, med sikte på ett särskilt sparpaket hösten 1983 av ungefär samma omfång som mittenregeringen hade planerat. Den 26 augusti 1983 skrev finansminister Kjell-Olof Feldt ett brev till samtliga statsråd som inleddes med följande: "Som Du minns lade regeringen den 16 juni fast ett mål för de totala utgiftsnedskärningar vi måste åstadkomma. Jag fick mandat att fördela detta belopp mellan departementen. Det är i den frågan jag nu återkommer." Feldt gav därefter i brevet riktlinjer för besparingarna, framförallt med innebörd att de måste vara av reell natur och inte avse engångseffekter, inkomstökningar eller sådant som redan inräknats i vårens långtidsbudget. I särskild bilaga till varje statsråd angav Feldt ett specifikt nedskärningskrav, försett med några kommentarer.⁶⁹

För att bereda sparpaketet tillsattes vidare en grupp på fyra statssekreterare: Bengt K Å Johansson, finansdepartementet, Ulf Larsson, statsrådsberedningen, Sture Korpi, social, och Bengt Owe Birgersson, bostad.⁷⁰ Som synes bestod gruppen av två tunga "krävare" – social och bostad – samt företrädare för de två samordnande instanserna i regeringen – finans och statsrådsberedning. Den samlade bilden av statsministerns och statsrådsberedningens budgettroll är att de stöttade finansdepartementet.⁷¹

Diskussionerna om besparingar var mycket hårda, särskilt på våren 1983. Även "heliga kor" var uppe för besiktning inför eventuell slakt. Särskilt socialdepartementet upplevde sig vid den här tiden hårt trängt.⁷² Arbetsmarknadsdepartementet tog fram förslag om att staten åter skulle minska sin andel av betalningen för arbetslöshetsförsäkringen. Såväl Feldt som Olof Palme gjorde i sak bedömningen att det utöver sparskålen även var bra för de fackliga organisationerna på sikt att de själva tog hand om en större del av finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen. Men reaktionen från LO blev mycket stark vid de interna överläggningarna och förslaget skrinlades.

Under hela det här arbetet var tanken att till hösten 1983 presentera dels ett separat sparpaket, dels en proposition med riktlinjer för "avindexering" av statliga utgifter. De båda delarna slogs till

sist ihop och försågs också med en inledning med mer allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken. Propositionen, 1983/84:40 "Vissa ekonomiskpolitiska åtgärder, m m" kom därmed att till formen bli mindre uppseendeväckande än vad som svarade mot den inre dramatiken och dragkampen i regeringskansliet under det halvårs arbete som hade föregått dess framläggande den 20 oktober 1983.

En andra slutsats av vad som hände med valprogrammen i de nya regeringarna är att det ofta finns utredningar och material som går att ta vara på av en ny regering, även i frågor där den till synes företräder en annan inriktning än den föregående regeringen. Mycket i det politiska handlandet är tidsfenomen, med viss eftersläpning, mer än något som enbart vissa partier står för. Till det kommer att en sittande regering har intresse av att visa sig aktiv inte bara där den står stark utan även där *motsståndaren* står stark, i syfte att minska möjligheterna till attacker från oppositionen. Så fanns en hel del arbete påbörjat i frågor rörande decentralisering, kommunal demokrati, antibyråkrati vid regeringsskiftet 1976. På motsvarande sätt fanns en mängd utredningar färdiga eller på gång rörande åtgärder mot ekonomisk brottslighet och förmögenhetsvinster på inflation vid regeringsskiftet 1982.

En tredje slutsats är att det trots allt går för en ny regering att själv lägga beslag på viktiga delar av sin dagordning, om den bara har alldeles klart för sig från första stund vad det är den i första hand vill göra och med stor envishet hävdar att detta är viktigast. Socialdemokraterna gjorde det mycket effektivt i deras centrala frågor 1982, som upptog arbetet i en stor del av regeringskansliet de första veckorna efter regeringsskiftet. De borgerliga gjorde det mindre effektivt 1976. Dock genomfördes en del ändringar av "pingpong"-karaktär, dvs att man snabbt returnerade en boll som den gamla regeringen hade slagit före valet, typ att ändra skattereglerna för egenföretagare och sammansättningen av länsstyrelsernas styrelser. Genom att de borgerliga i högre grad valde den parlamentariska utredningsformen tog deras förändringar som regel längre tid att besluta.

I en del av kommentarerna till det socialdemokratiska maktövertagandet 1982 har sagts att det inte skedde så professionellt som man kunde ha väntat sig med tanke på denna regerings gamla

erfarenheter. Vad man då inte beaktar tillräckligt är just betydelsen av kampen om dagordningen. Även om inte allt genomförs tekniskt perfekt och utan komplikationer, när mycket ska göras samtidigt, betyder detta mindre än att det är den nya regeringen som från början bestämmer vems initiativ som styr debatt och handlande. Även i sak mindre effektiva åtgärder, typ de förslag för ökade skogsavverkningar som togs fram av en arbetsgrupp jordbruk/industri/finans månaderna efter regeringsskiftet 1982, kan leda i rätt riktning genom att fokusera ett problem och bidra till att andra aktörer finner det nödvändigt att engagera sig i det. Den dramatiska devalveringen och dess nödvändiga uppföljning bildade den ofrånkomliga utgångspunkten för praktiskt taget alla debatter och aktörer året efter regeringsskiftet 1982. Regeringen vann den första och kanske viktigaste kampen: den om dagordningen. Förloras den kan regeringen tvärtom tvingas ägna sin huvudmöda åt problem som styrs av tillfälligheter och i varje fall inte av den själv.

I sin historiska skildring av "Presidential Transitions" visar Carl M Brauer hur Eisenhower råkade ut för just detta genom att vilja ta ett antal månader på sig innan han utformade några tankar om lagstiftningsprogram. När presidenten inte försåg andra med en dagordning försåg de i praktiken honom med hans dagordning. Presidenten tvingades reagera istället för att regera. Brauer slår fast en sanning som, om än lätt överdriven, gäller även för nya svenska regeringar: "Under the circumstances, almost any Presidential program would have been better than none."⁷³

En fjärde slutsats är att de byråkratiska hindren för att genomföra någorlunda genomtänkta valprogram är små jämfört med de politiska och de som utgörs av själva verkligheten. I de viktigare politiska frågor som här har beskrivits har partierna och regeringen genomgående gjort ingående politiska och sakliga överväganden. Det var inte treskande eller tröga kanslihusjämsmän som hindrade rejält sänkta marginalskatter från den första Fälldin-regeringen – det var i första hand centerns politiska och sakliga ovilja att gå ut med en mindre låginkomsttagarvänlig fördelningsprofil än socialdemokraterna. Det var inte självsvaldighet eller obenägenhet från planverket som skapade svårigheter att få fram en stor plan för energihushållning i befintlig bebyggelse – det var moderaternas och folkpartiets tvekan om det sakligt kloka samt budgetmotstånd.

Inga som helst tekniska eller byråkratiska problem hindrade införande av ett vårdnadsbidrag – det var folkpartiets ointresse samt bristen på pengar.

Där en verklig gemensam vilja fanns att uträtta något, där gick det också. Datalagen kunde ändras på nolltid, trots att samma tjänstemän hade hanterat den gamla lagen. Jämställdhetslagen, principiellt ganska komplicerad att länka in i det nya arbetsrättsliga regelverket, togs fram på ett år trots motstånd från såväl fack som arbetsgivare och opposition samt många lagtekniska svårigheter. Viktiga lättnader i beskattningen av småföretag kunde likaså föreslås ganska lätt, när regeringen väl bestämde sig för att göra något. En så stor förändring som villkorslagen för kärnkraftverk arbetades fram av tjänstemännen på industridepartementets rättssekretariat på mindre än en månad, utan att något förarbete fanns gjort. Att arbeta fram ett system för löntagarfonder tog nio månader, från tillsättande av utredningar, över utredningsförslag, remiss, utarbetande av lagrådsremiss till slutlig proposition – trots att det var fyllt av komplicerade frågor om vinstdelningskonstruktioner etc, trots att inget egentligt underlag fanns från den tillträdande regeringen och trots att många av de jurister som arbetade med det inom regeringskansliet säkerligen inte själva var för löntagarfonder.

Det finns några större frågor där den politiska viljan tillsynes var samlad och klar från den tillträdande regeringen men där ändå ingenting, eller ytterst litet, blev av. Två sådana frågor hos Palme II är promsen och strukturfonden, som jag belyst tidigare. I den första frågan övertygades politikerna om den sakliga bärigheten i tunga remissinstansers kritik. I den andra frågan tog hänsynen till budgetunderskott och kostnadsläge över i den slutliga politiska bedömningen.

En motsvarande fråga hos Fälldin I gällde länsdemokratin. Samtliga tre regeringspartier hade under sina år i opposition drivit krav på "länsdemokrati", varmed avsågs att de folkvalda landstingen skulle ta över stora uppgifter från de statliga länsstyrelserna, centralmaktens förlängda arm ute i länen. "Länsdemokrati istället för länsbyråkrati", hävdade t ex folkpartiriksdaysmannen Björn Molin i riksdagsdebatter. Allra mest angeläget om "länsdemokrati" var annars centerpartiet, som hade detta som ett huvudinslag i sin plädering för "decentralisering". I regeringsförklaringen skrevs också in:

"En länsdemokratireform påbörjas. Centrala uppgifter, särskilt vad gäller regional planering, överförs från de statliga länsstyrelserna till de folkvalda landstingen. Förslag läggs fram om att samtliga lekmannaedamöter av länsstyrelserna skall tillsättas av landstingen."

Det sista gjordes redan första hösten. Men det första och viktigare skedde inte. Detta trots att regeringspartierna var ense om det, trots att centern som parti hade en stark vilja att åstadkomma det och trots att samtliga de departement som närmast berördes var centerledda.⁷⁴ Frågan hanterades i stort sett inom centerfamiljen. Ändå genomfördes inte förslaget. Varför? Finns här ett exempel på att byråkratin satte stopp eller att reaktionerna från länsstyrelsernas tjänstemän gjorde det nödvändigt för regeringen att backa? Sådana reaktioner kom. Men helt avgörande var en annan sak, vilket står helt klart genom mina intervjuer med samtliga berörda statsråd och statssekreterare: nästan ingen av dem ville genomföra förslaget. När centern efter många år av effektiv agitation mot den tidigare regionalpolitiken äntligen fick det politiska ansvaret för den ville inte Åsling släppa sina handlingsinstrument ifrån sig. Elvy Olsson ville inte göra sig av med sina möjligheter att bedriva effektiv fysisk riksplanering, och hennes statssekreterare hade som kommunal kanslichef skrivit remissyttranden som gick rakt emot regeringsförklaringens ord. En konflikt uppkom mellan *substans* och *form*. Folket hade valt en ny regering. Den måste ha instrument för att förverkliga vad den gått till val på. Då kunde den inte starta med att göra sig av med styrmedlen, hur mycket i namn av "länsdemokrati" det än skulle ha skett.

I enkäten till statsråd och statssekreterare har en huvudfråga gällt just vilka hinder och restriktioner de nya departementsledningarna mötte. Frågan hade följande formulering: "I vilken utsträckning upplevde Du hinder när Du sökte genomföra viktigare politiska förslag och förändringar efter tillträdet som statsråd/statssekreterare (konkret på Ditt eget område)?" 13 olika tänkbara hinder angavs i enkäten. Därtill fanns plats att ange ytterligare hinder. De svarande fick gradera hindren genom att ringa in en siffra i skalan 1–4, där 1 markerade bedömningen "inget hinder alls", 2 "ganska litet hinder", 3 "ganska stort hinder" och 4 "mycket stort hinder". Vidare har de svarande också fått ange vilka tre hinder som var de svåraste "för att kunna genomföra viktigare politiska förslag och förändringar".

Tabell 25. Hinder för att genomföra viktigare politiska förslag och förändringar – bedömningarna från de tillträdande statsråden och statssekreterarna i Fällidin I och Palme II.

	Statsråd 1976			Statsråd 1982			Statssekre- terare 1976			Statssekre- terare 1982		
	Litet	Stort	Netto	Litet	Stort	Netto	Litet	Stort	Netto	Litet	Stort	Netto
(1) Tid	9	10	+ 1	11	4	- 7	13	4	- 9	13	8	- 5
(2) Pengar	6	13	+ 7	7	9	+ 2	11	6	- 5	9	12	+ 3
(3) Enas rege- ringen	5	14	+ 9	15	1	-14	8	9	+ 1	18	3	+15
(4) Stöd rdagen	16	3	-13	14	2	-12	13	4	- 9	15	6	- 9
(5) Lagteknik	11	8	- 3	12	3	- 9	11	6	- 5	16	5	-11
(6) Egen ovana	18	1	-17	13	3	-10	12	5	- 7	21	0	-21
(7) Ovilja byrå- kratin	18	1	-17	16	0	-16	15	2	-13	20	1	-19
(8) Ogenom- tänkt	13	5	- 8	13	3	-10	10	7	- 3	18	3	-15
(9) Andras medver- kan krävdes	11	8	- 3	9	7	- 2	11	5	- 6	15	6	- 9
(10) Oklar social teknologi	13	5	- 8	12	3	- 9	13	4	- 9	18	3	-15
(11) Särintressen	6	13	+ 7	11	5	- 6	10	7	- 3	15	6	- 9
(12) Massme- dierna	12	7	- 5	13	3	-10	13	4	- 9	18	3	-15
(13) Ämbets- verkan	13	6	- 7	14	1	-13	12	4	- 8	17	2	-15
(14) Annat		2		2			6			2		
Summa			-57			-116			-85			-155

Resultatet i den förra delen framgår av tabell 25, i vilken markeringarna 1 och 2 slagits samman till en kategori, "litet hinder", och markeringarna 3 och 4 till en kategori, "stort hinder". Nettotalen uttrycker differensen mellan stort och litet hinder, dvs ju större ett nettotal är, desto större har hindret ifråga angivits vara av de svarande.

Vad man först kan konstatera är att 1982 års statsråd och statssekreterare totalt sett anger sig ha mött mindre av hinder än deras kolleger 1976. Nettotalen ligger avsevärt mer på minussidan 1982. Intervjuerna antyder att detta främst kan förklaras med två förhållanden, dels och främst koalitionsregerandets särskilda bekymmer 1976, dels den större ovanan och lägre medvetenheten om regeran-

Tabell 26. Vilka hinder är de tre svåraste? Antal markeringar från den samlade gruppen tillträdande statsråd och statssekreterare 1976 och 1982. Inom parentes anges huruvida hindret till övervägande del angetts av socialdemokratiska regeringspolitiker (s) eller borgerliga (b).

1. Brist på pengar	35	(s)
2. Regeringen hade inte ensam makten; andras medverkan fordrades	23	(s)
3. Svårt att enas inom regeringen	21	(b)
4. Särintressen skapade problem	21	(b)
5. Brist på tid	16	(b)
6. Osäkert stöd i riksdagen	13	(s)
7. Förslag inte tillräckligt genomarbetade lagtekniskt m m för att direkt kunna genomföras	12	(s)
8. Upptäckte problem/sakliga motsättningar i program och förslag, som alltför dåligt tänkts igenom under oppositionstiden	10	(s, b)
9. Oklar social teknologi	8	(s)
10. Massmediernas sätt att bevaka och beskriva vad som var på gång	8	(b)
11. Egen ovana vid regeringsmaskineriet och byråkratin (vid "hur man gör")	6	(b)
12. Ovilja från departementets tjänstemän att hjälpa till konstruktivt	3	(b)
13. Ämbetsverkens självständighet	1	(s)

dets villkor 1976. Detta styrks av att statsråden anger mer av hinder än statssekreterarna i båda uppsättningarna. Såväl 1976 som 1982 hade statssekreterarna som grupp betydligt större vana från regeringskansliet än statsråden.

Den inbördes rangordningen av olika hinder framgår tydligare av tabell 26. Den visar för samtliga statsråd och statssekreterare 1976 och 1982 antalet markeringar som gjorts för ett visst hinder som ett av de tre "svåraste". Resultatet är mycket tydligt och blir än klarare om man delar upp hindren i fyra kategorier:

Diagram 10: Statsrådets och statssekreterarnas (1976 och 1982) bedömning av tyngden i olika hinder för att kunna genomföra viktiga politiska förslag och förändringar.



1. *Politiska hinder* (svårt att enas inom regeringen, osäkert stöd i riksdagen, problem med program och förslag som alltför dåligt tänkts igenom under oppositionstiden, förslag inte tillräckligt genomarbetade).
2. *Verklighetshinder* (brist på pengar, brist på tid, oklar social teknologi, dvs svårt att veta med vilka metoder man alls kan "lösa" ett problem).
3. *Andra aktörer* (andras medverkan fordrades, särintressen skapade problem, massmedierna).
4. *Byråkratiska hinder* (ovana vid "hur man gör", ovilja från departementets tjänstemän att hjälpa till konstruktivt, ämbetsverkens självständighet och svårstyrighet).

Sammanlagt 184 markeringar har gjorts bland "de tre svåraste". Fördelningen av dem på de fyra kategorierna framgår av diagram 10. Resultatet är entydigt och detsamma för båda regeringarna. Tre typer av hinder är de stora och ungefär jämbördiga:

– Ett är själva *verkligheten*. Det finns inte pengar för det man vill uträtta. Det finns inte klara metoder för hur man ska kunna lösa ett

visst problem. En regering kan vilja bekämpa brott, men ingen vet hur det ska kunna ske framgångsrikt. Den kan vara emot inflation, men de ekonomiska sambanden är så svåra att den inte vet hur den ska nå målet. Den kan vilja ha "ordning och kvalitet i skolan", men hur gör man det? 1976 års tillträdande skolminister, Britt Mogård, fick redan de första veckorna efter regeringsskiftet frågan från moderata väljare om hon nu inte snart skulle besluta om ordning i skolan.⁷⁵ Hennes problem var inte brist på vilja utan på möjligheter att från en statsrådsstol styra en komplicerad verklighet. Detta är ett huvudproblem för varje regering.

– Ett annat är *politiken*. En tillträdande regering kan ha förberett sig alltför dåligt, inte själv veta vad den mer konkret vill ha uträttat, ha lagt förslag vilkas summa inte går ihop med de ekonomiska realiteterna, ha problem att samla majoritet för ett förslag i riksdagen eller ha svårt att nå enhet mellan flera partier i en koalitionsregering. Koalitionshindret var ett dominerande problem 1976.

– Ett tredje är *andra, fria, aktörer*. Vad det här handlar om är inte bara eller ens huvudsakligen att olika sektorsintressen utövar påtryckningar. Så sker och det är en realitet (som dock får sin verkliga tyngd först när sektorsintresset stöds politiskt, antingen av en opposition eller av ett av flera regeringspartier). Viktigare är att en regering inte är, och enligt allmän mening inte bör vara, enda legitima aktör i ett land. Parter på arbetsmarknaden är fria att sluta löneavtal. Landsting är i stor utsträckning fria att bedriva sjukvård. Kommuner är fria att planera bostadsbyggande. Företagsledningar är fria att avgöra investeringar. Individuer är fria att spara eller köpa etc. Det finns alltså en mängd aktörer vid sidan om regeringen och statsapparaten som handlar på ett sätt som inte behöver vara förenligt med regeringens ambitioner och som en regering ofta inte kan påverka nämnvärt. Den som vill ha husläkare finner att landstingen har hand om vården. Den som vill ha ökat bostadsbyggande finner att kommunerna inte har planerat för det. Den som vill ha låg inflation finner att andra bestämmer löneavtalen. Den som vill ha högre investeringar finner att de inte låter sig kommenderas fram.

Jämfört med dessa tre typer av hinder bedömer statsråd och statssekreterare själva att de byråkratiska hindren – att få departementstjänstemän att göra vad regeringen vill, att överföra sina intentioner till självständiga ämbetsverk, att veta vilka byråkratiska trådar man skall rycka i (vilket dessutom likaväl kan sägas ha med urvalet av statsråd att göra) – var små, såväl 1976 som 1982. Man

skulle annars kunna tro att det för 1976 års uppsättning av statsråd och statssekreterare skulle ligga nära till hands att "skylla" en del av sina problem på byråkratin, på departementstjänstemän med socialdemokratiska sympatier, på verksledningar tillsatta av en tidigare regering etc. Men det gör de inte, mer än i begränsad grad. Intervjuerna ger i det fallet ett besked som i hög grad bekräftar och styrker enkätresultatet: de byråkratiska hindren var även 1976 små jämfört med de andra typerna av hinder. Regeringskansliet är, i en ofullkomlig värld fylld av dilemman, på det stora hela en bra apparat att ta över för en ny regering.

Detta innebär inte att problem saknas. Statsråden och statssekreterarna gör själva en distinktion mellan *realiteter* och *verkliga problem*. Mitt material ger ett antal belägg för att det fanns svårigheter, särskilt 1976 men i viss mån även 1982, i samspelet i några sakfrågor mellan regering och ämbetsverk. I synnerhet tycks detta gälla verk som från början haft en stark pionjärroll och därför upplever sig som initiativtagande och lite av missionerande. Det finns också exempel, närmast 1976, på enskilda tjänstemän i regeringskansliet som av politiska skäl inte samarbetat konstruktivt med en ny regering. Men det rör sig om enstaka undantag. Och de berörda departementsledningarna bedömer att de hade kunnat komma förbi problemen med ett mera målmedvetet eget agerande.

Frapperande många statsråd och statssekreterare redovisar hur departementstjänstemännen, i synnerhet den första tiden efter ett regeringsskifte, påmint sina departementsledningar om förslag som regeringspartiet/regeringspartierna fört fram i motioner och reservationer i riksdagen under oppositionstiden. Tjänstemännen har varit väl inlästa på regeringspartiernas politik och i de allra flesta fall angelägna om att hjälpa till att förverkliga en ny regerings politiska vilja. I den handledning för propositionsarbete som gjorts av rättschefen i statsrådsberedningen ingår också att tjänstemännen ska nära följa den politiska processen i framförallt riksdagen.⁷⁶ I själva verket var det t ex hösten 1982 ett problem för finansdepartementets ledning att så många tjänstemän i fackdepartementen hade läst in sig på socialdemokraternas förslag i opposition. Det bidrog till en överladdning med utgiftsanspråk, som det inte fanns en chans att tillgodose i det budgetläge som rådde.

Även när det gäller tiden som hinder gäller den här distinktionen. Bristen på tid är en ständig och svår realitet för statsråd och statssekreterare, i synnerhet vid starten. Men när det gäller att för-

verkliga politiska huvudförslag har andra faktorer trots allt varit mer avgörande för om utgången blivit som man tänkt.

5. Vill statsråd förändra – och vet de hur?

Hinder som uppställs av andra än de politiska ledningarna blir meningsfulla att diskutera först om inkommande politiker *vill* förändra någonting och i någorlunda konkreta termer vet *vad* det är som ska uträttas. Det är svårt att tala om hinder för vilja och förslag som inte existerar. Statsrådets egen bedömning av dessa två faktorer framgår av tabell 27.

Tabell 27. Förändringsvilja och de politiska riktlinjernas klarhet vid tillträdet – egna bedömningar från statsråden i Fälldin I och Palme II. Antalet statsråd 1976 i övre vänstra hörnet inom varje fält, antalet statsråd 1982 i nedre högra hörnet. N = 35

Riktlinjer Förändrings- vilja	Vaga	Klara
Liten	5 ----- 2	4 ----- 4
Stor	9 ----- 1	1 ----- 9

Vad gäller förändringsvilja har jag ställt statsråden inför följande enkätfråga: "Hur stora förändringar av principiell betydelse upplevde Du vid tillträdet som statsråd att det behövdes inom Ditt departements huvudområde jämfört med den politik som hade förts innan Du tog över?" Fyra fasta svarsalternativ har funnits, i en glidande skala från "En radikal brytning behövdes med den tidigare politiken" till "Själva huvudinriktningen kunde i allt väsentligt fullföljas". Två av svarsalternativen har som huvudinnebörd "stor förändring", två "liten förändring".

Ifråga om riktlinjer ställdes följande fråga: "Hur klara riktlinjer och förslag upplevde Du vid tillträdet som statsråd att det fanns för vad regeringen konkret borde utträtta politiskt på Ditt departe-

ments huvudområde?" Fyra fasta svarsalternativ har även här angetts, alltifrån "mycket klara riktlinjer" till "mycket vaga riktlinjer".

Det tillstånd där en ny departementsledning bör ha lätt att verka för förändringar är givetvis det där den dels har stor vilja till förändring, dels har klara riktlinjer och förslag för vad som bör göras. Bara ett av de nitton statsråd, utöver statsministern, som trädde till 1976 har angett att detta var deras utgångsläge vid starten. Över hälften av de socialdemokratiska statsråden har däremot angett att det var deras situation vid tillträdet. Att utfallet speglar en realitet styrks dels av mina intervjuer, dels av att statssekreterarna i sina, helt oberoende, svar med något enstaka undantag gör samma huvudbedömning som sina statsråd.

Nu skilde sig själva förändringsviljan inte så mycket åt mellan 1976 och 1982 års tillträdande statsråd. Som framgår av tabell 27 är det i båda fallen ungefär hälften av statsråden som bedömer att det behövdes stora förändringar på deras eget huvudområde. Den lilla skillnad som finns speglar främst att några av de socialdemokratiska statsråden med "stor förändring" avsett ungefär "större kraftfullhet", "mindre segdragning" mer än ändring i den principiella inriktningen.

Ett regeringsskifte innebär alltså inte att en ny regering vill skifta politik på alla områden. På åtskilliga sakfält består en huvudlinje oavsett regering (frihandeln och utrikespolitiken kanske är främsta exempel). Den politik som en opposition stått för kan också ha bidragit till regeringspolitiken (det gällde under jämviktsriksdagen 1974–1976 liksom under de borgerliga regeringsåren, då t ex på skolområdet och sjukvårdsområdet centern verkade för ungefär den inriktning som även socialdemokraterna företrädde). En stridlinje och en förändringsvilja som framträder i en senare tids debatt behöver heller inte ha funnits på samma sätt i ett tidigare skede.

Hos den borgerliga regeringen 1976 fanns ingen vilja att avmonopolisera vården och skolan. På många områden – bostadspolitiken med 1974 års uppgörelse, arbetsrätten och arbetsmarknadspolitiken – fanns hos minst ett av regeringspartierna en bestämd vilja att fullfölja tidigare politik. Och hos i vart fall centern och folkpartiet fanns en stark vilja att efter 44 år visa att en borgerlig regering *inte* skulle försämra välfärdsstaten, *inte* skulle leda till arbetslöshet, något som socialdemokraterna hade hävdat i många valrörelser ge-

nom åren. I den avslutande partiledardebatten i TV den 17 september 1976 sade Thorbjörn Fälldin:⁷⁷

"Det är en fråga som jag vill ta upp därför att vi har fått många besked ute från fältet att äldre människor, sjuka pensionärer har fått veta att deras pensioner och trygghet skulle vara i fara om vi får en ny regering. Att sådana uppgifter sprids det är förnedrande för den politiska debatten. Lika säkert som vi sitter vid detta bord, lika säkert kommer solidariteten med dom gamla och dom sjuka att leva vidare... En av dom stora fördelarna med en ny regering det skulle vara att det därefter skulle vara omöjligt att sprida sådan falsk propaganda. Det skulle vara omöjligt därför att alla får då bevis på att pensioner, sjukersättningar och barnbidrag kommer lika regelbundet då som nu."

Vad Fälldin här sade, två dagar före valet, var alltså att en huvudambition hos en regering ledd av honom skulle vara att på det sociala välfärdsområdet driva ungefär samma politik som socialdemokraterna hade fört. Folkpartiledaren Per Ahlmark uttryckte samma sak så här i sitt huvudanförande i riksdagens allmänpolitiska debatt den 27 oktober 1976:⁷⁸

"Den regering i vilken folkpartiet ingår skall vara en samförståndsregering, inte en konfrontationsminister. Omsorgen om de äldre och de sjuka skall bygga ut, inte försvinna. Jobben och välfärden skall tryggas, inte raseras. Vår internationella solidaritet bör öka, får inte svikas. Arbetet för jämställdhet mellan kvinnor och män skall intensifieras, inte mattas. Arbetslivets förnyelse skall drivas vidare, inte upphöra. Progressiva människor skall känna sig stimulerade, inte besvikna."

Även hos den socialdemokratiska regeringen 1982 fanns på en rad fält en strävan att fullfölja en tidigare politik, i synnerhet i de delar där huvudinriktningen inte nämnvärt hade ändrats under de borgerliga regeringsåren.

Att ha stor förändringsvilja och vaga riktlinjer för vad som konkret ska göras är en bekymmersam situation för nya statsråd. Det läget anger nio av 1976 års statsråd att de befann sig i, mot bara ett av 1982 års statsråd.

1982 års nya statsråd bedömer alltså de riktlinjer och förslag som fanns vid starten som klarare än vad 1976 års statsråd gör. En annan stor skillnad gäller de politiska hindren för dem som faktiskt hade en vilja att genomföra stora förändringar. Nedan anges den

politiska situationen inom regeringen för tio statsråd 1976 som faktiskt ville genomföra stora förändringar i huvudinriktning på de sakområden de särskilt hade om hand.

Gösta Bohman: offentliga sektorns expansion m m – fp+c emot.

Anders Dahlgren: ökat stöd till jordbruket – fp emot.

Ingegerd Troedsson: fler privatläkare samt husläkarsystem – c emot.

Olof Johansson: avveckla kärnkraften – fp+m emot.

Bo Turesson: mindre subventioner, mera marknad och avgiftsfinsiering av kommunikationer – c emot.

Ingemar Mundebo: sänkt marginalskatt – c emot.

Jan-Erik Wikström: ökad frihet på medieområdet, bort med regionstyrelser i högskolan – c emot.

Johannes Antonsson: decentralisering, avbyråkratisering, närdemokrati – enighet.

Nils G Åsling: starkt utbyggd regionalpolitik samt bättre villkor för småföretag – fp+m emot i den förra delen, enighet om det senare.

Britt Mogård: mer betyg i skolan m m – fp+c emot.

Ungefär hälften av de nya statsråden 1976 ville inte ha några stora principiella förändringar av politikens inriktning på sina egna huvudområden. För de statsråd som ville ha större förändringar gällde, med något enstaka undantag, att minst ett och ofta två av koalitionspartierna motsatte sig en ändring. Och i en koalition har alltid den som hävdar att det gamla ska gälla övertag gentemot dem som anser att en förändring ska ske. Det var alltså på ytterst få områden som den nya regeringen 1976 hade en samfällid vilja att åstadkomma stora politiska förändringar. Det gällde framförallt på antityråkratiområdet samt i fråga om bättre villkor för småföretagen. I det senare fallet gjordes också åtskilligt. I det förra fallet sattes en hel del arbete i gång. Problemet var där mera att "antityråkrati" och "decentralisering" hör till den typ av politiska krav där det är lättare sagt än gjort. De konkreta riktlinjerna för vad man egentligen skulle uträtta var vaga (enligt huvudpersonernas egen bedömning).

6. Arvet: att förändra ett tillstånd

Att se på valprogram och vad som hände med dem är *ett* sätt att granska nya regeringars agerande. För att få rätt proportioner på vad en ny regering innebär är det nödvändigt att också sätta arbetet med valprogrammets frågor i relation till den samlade verklighet som möter en ny regering och den totala aktivitet den ägnar sig åt. Ett parti kan driva ett förslag i ett val och även genomföra det efter valet utan att detta behöver vara det viktigaste som finns att säga om vad som händer med regeringsskiftet. Förslaget kan t ex vara tämligen betydelselöst jämfört med andra processer som löper och tyngden av det historiska arv som en ny regering tar över.

Nya regeringar startar inte från noll. De börjar med ett stort arv. Detta arv består dels av ett *tillstånd*, dels av en mängd pågående *processer*. I detta delavsnitt analyseras tillståndet, i de två följande processerna.

Tillståndet utgörs självfallet av själva landets situation, dess förhållande till andra länder, dess ekonomiska skulder och tillgångar, industri och bostäder, människor och natur. Vad jag här främst avser är dock de offentliga resurser som finns när en ny regering tar över. Staten plockas inte isär, som en legoborg, i samband med ett regeringsskifte för att sedan fogas samman till ett nytt byggnadsverk. Vid tillträdet finns en stor mängd verksamheter och program som fortsätter gälla tills regeringen måhända ändrar i dem.

Detta arv kan sägas ha fyra komponenter: 1. *Lagar/normer*. 2. *Personal*. 3. *Pengar*. 4. *Organisation*.

Statliga program – vare sig de handlar om skola, försvar eller pensioner – sätts samman av dessa fyra komponenter: lagar/förordningar som reglerar verksamheten, pengar för att hålla den i gång, personal för att sköta den och en organisation för att den ska fungera.⁷⁹ Olika resurser kan ha olika vikt i olika typer av program. I transfereringar dominerar resursfaktorn pengar. I offentlig konsumtion dominerar resursfaktorn personal. I myndighetsutövning dominerar resursfaktorn lagar och normer. Men samtliga krävs för att det ska bli ett statligt program av något slag. Om en ny regering ska påverka det arv den tar över måste den röra de här fyra komponenterna: ändra lagar och förordningar, minska eller öka personal, anslå mer pengar eller mindre, förändra en etablerad organisation. Hur stora förändringar har de nya regeringarna faktiskt åstadkommit i det tillstånd de tog över?

Tabell 28. Tillkomstår för de SFS-författningar som gällde den 1 januari 1980.

Tillkomstår	Antal	Kum.	Kum. %
-1929	216	216	5,8
1930-1949	477	693	18,6
1950-1969	1 327	2 020	54,1
1970-1975	1 622	2 949	79,0
1976	194	3 143	84,1
1977	161	3 304	88,5
1978	177	3 481	93,2
1979	254	3 735	100,0

I tabell 28 redovisas ursprunget till de lagar och förordningar, utgivna som SFS-författningar, som gällde den 1 januari 1980, dvs efter tre år med borgerlig regering.⁸⁰ 16 procent av författningarna hade tillkommit under de egna tre regeringsåren. 30 procent hade tillkommit under Palme I (1969-1976), 54 procent under åren före Palme I. Medianåret för tillkomsten av de författningar som gällde den 1 januari 1980 var 1968. Annorlunda uttryckt: efter tre år med borgerlig regering har mer än hälften av gällande lagar och förordningar tillkommit under Erlanders tid som statsminister eller tidigare!

Resultatet efter 1982 års regeringsskifte är nästan exakt detsamma som för 1976. Av de SFS-författningar som gällde den 1 januari 1986, efter tre år med en ny socialdemokratisk regering, hade även här 16 procent tillkommit under de egna tre regeringsåren. 25 procent hade tillkommit under de sex borgerliga regeringsåren och 59 procent åren dessförinnan. Medianåret för tillkomst är 1974, dvs mer än hälften av de gällande lagarna och förordningarna har tillkommit för ca 12 år sedan eller ännu längre tillbaka.

De egna tre åren i förhållande till närmast föregående tre år ger relationen 1,04 för 1976 års regering och 1,21 för 1982 års regering. Det innebär således, att 1982 års regering under sina tre första år satte en något större egen prägel på den samlade lagstiftningsmassan, jämfört med närmast föregående regering, än vad de borgerliga gjorde under sina första tre år. Skillnaden är dock liten jämfört med den dominerande bilden av stor tyngd från det historiska arvet.

ningar och stiftande av nya har betydelse, utan även ändringar i dem som gäller. Detta är sant. Dock är det otvetydigt att den grundläggande uppläggningsen av en lag och en förordning har stor vikt. Vidare har jag granskat även ändringsförfattningar på ett antal områden som skulle kunna vara politiskt centrala i samband med regeringsskiftena.⁸¹ Smärre skillnader finns men det helt dominerande intrycket, särskilt när man också granskar sakinnebörderna, är att skillnaderna i omfattning av ändringarna är små mellan regeringarna och att få ändringar innebär dramatiska ingrepp i en viss lag eller förordning. Byggnadsstadgan ändrades t ex nio gånger under åren 1977-1979 mot bara en gång åren 1983-1985. En detaljgranskning av vad varje ändring innebar visar att det allra mesta av de många borgerliga ändringarna var en följd av propositioner som i sin tur var en följd av gamla socialdemokratiska utredningar. Ändringarna i brottsbalken var fler efter 1982 än efter 1976, likaså ändringarna i skolförordningen, tvärt emot vad man politiskt kanske skulle ha förväntat sig. Lagen, SFS 1947:576, om statlig inkomstskatt ändrades tio gånger åren 1977-1979 men 21 gånger åren 1983-1985, vilket i varje fall inte tyder på att 1976 års borgerliga regering hade en större reformaktivitet på inkomstskatteområdet än 1982 års socialdemokratiska regering.

Huvudslutsatsen blir att det historiska arvet verkar med stor tyngd för varje regering. Variationerna i lagstiftningsaktivitet är små i förhållande till den "normalnivå" som gäller år efter år. Se tabell 29. På enskilda områden, typ nya regler för näringslivet, kan vissa skillnader iaktas över tid.⁸² Dessa kan dock ofta ses mera som uttryck för tidsandan. Så tog den nya socialdemokratiska regering-

Tabell 29. Antal nya lagar, nya författningar (vari ingår både lagar och förordningar) samt totalt antal utfärdade författningar (vari ingår både nya och ändringsförfattningar) under treårsperioder 1971-1985.

	Nya lagar	Nya författningar	Totalt utfärdade författningar
71-73	140	764	3 332
74-76	171	807	3 682
77-79	134	751	3 408
80-82	147	752	3 805
83-85	147	687	3 391

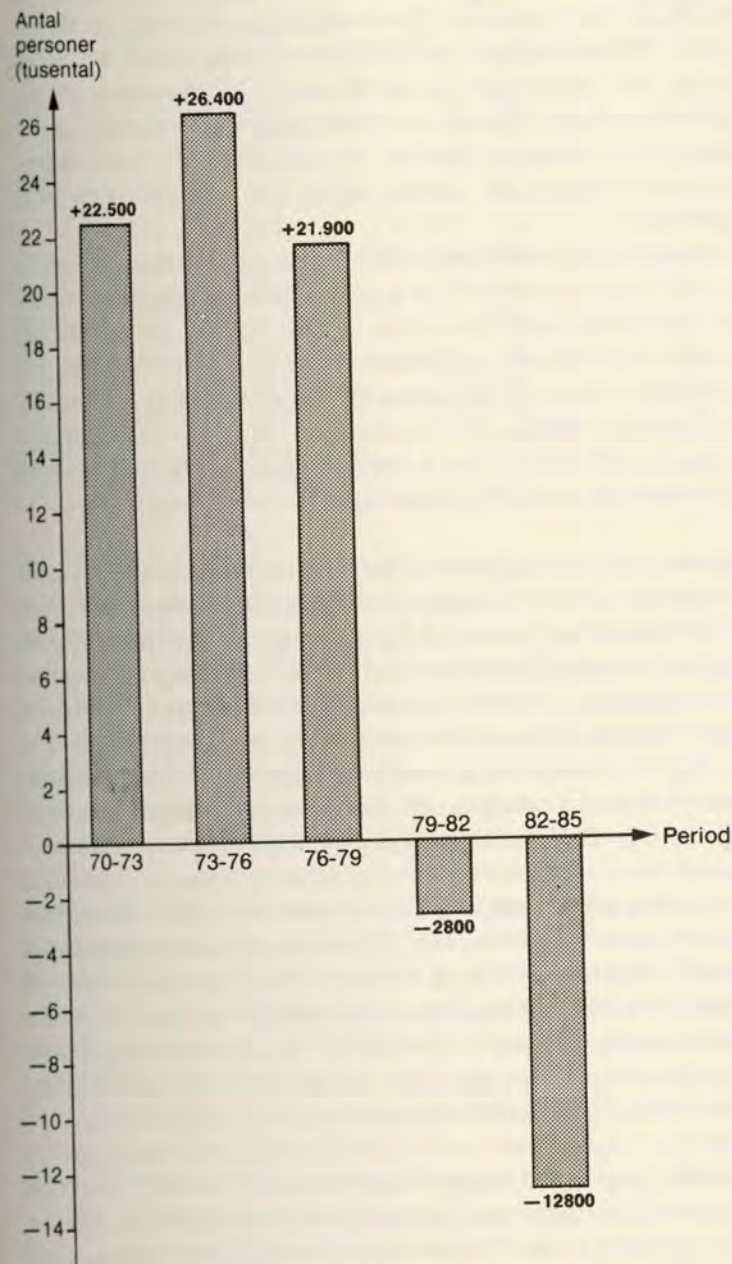
en 1982 som ett av sina tidigaste initiativ att låta industriverket utreda vilka regler som hämmar näringslivets expansion och bidrar till en skadlig och fördröjande byråkratisering.

Personal är en annan stor resurs som en ny regering tar över. 1976 utfördes enligt SCB:s nationalräkenskaper 430 miljoner arbetade timmar av 295 100 statligt anställda. 1982 utfördes 448 miljoner arbetade timmar av 314 200 statligt anställda.⁸³ Ett detaljstudium av förändringarna år för år visar att ökningarna i antalet statligt anställda under de första borgerliga åren fortsatte i ungefär samma takt som tidigare, dock något långsammare än 1974 och 1975 (i arbetade timmar skedde en viss minskning 1978, som följd av den femte semesterveckan). Efter tre år med borgerlig regering hade antalet statligt anställda enligt nationalräkenskaperna ökat med 21 900, drygt sju procent. Ett trendbrott sker under den studerade perioden, 1970–1985, men inte i samband med regeringsskifte. Det kommer 1980/1981 i spåren av andra oljekrisen, som tvingade staten att spara. Den mycket tydliga förändring som då sker – från årliga ökningar i antalet statligt anställda med 2–3 procent till först ökning under en procent och sedan minskningar – fullföljs av den socialdemokratiska regeringen som träder till 1982, ja förstärks snarast av denna. Förändringarna under treårsperioder 1970–1985 framgår av diagram 11.

Organisation är en tredje stor resurs som en ny regering tar över. Jag har gått igenom vilka centrala ämbetsverk m m som upptas under de olika departementen i varje års statskalender. I 1976 års statskalender fanns 284 sådana statliga myndigheter upptagna. I 1979 års statskalender fanns 299 myndigheter upptagna, en ökning med 15 eller 5,3 procent. 260 av myndigheterna är desamma 1976 och 1979 (= 91,5 procent av 1976 års myndighetsstock). 24 har alltså försvunnit till 1979 av dem som upptogs 1976. I gengäld har 39 tillkommit. En del har dock försvunnit resp tillkommit enbart i själva förteckningen, inte i verkligheten. De verkliga förändringarna är 21 bort och 24 tillkomna. En detaljanalys visar att dessa förändringar nästan helt utgörs av diverse nämnder, inte av några egentliga centrala ämbetsverk. Den sammanfattande slutsats som kan dras är att 1976 års borgerliga regering i stort sett bevarade den uppsättning statliga institutioner som den hade ärvt.

I 1982 års statskalender finns 305 myndigheter upptagna. Tre år

Diagram 11: Förändring av antalet statligt anställda under åren 1970–1985. Källa: SCB:s nationalräkenskaper.



senare har antalet ökat till 311, med 6 eller 2,0 procent. Lika i de båda statskalendrarna är 222 myndigheter (= 72,8 procent av 1982 års myndighetsstock). Hela 83 har alltså försvunnit mellan 1982 och 1985 och 89 har tillkommit. En detaljgranskning visar att förändringarna till övervägande del är av redovisningsteknisk art. Reellt borta av 1982 års myndigheter är 28 och reellt tillkomna är 19. Här finns en del viktiga tillskott, som löntagarfondsstyrelserna, statens energiverk och regeringskansliets förvaltningskontor. Likaså finns en del inte ointressanta nedskärningar, som några branschråd på industrisidan.

Likheterna mellan 1976 och 1982 överväger. Till över 90 procent har en ny regering efter två-tre år kvar samma uppsättning av verk, andra myndigheter och nämnder som den tog över när den tillträdde. Den institutionella stabiliteten är mycket stor i Sverige. Om någon skillnad kan iakttas mellan 1976 och 1982 så är den att 1982 års socialdemokratiska regering ändrade mer i myndighetsstrukturen och till skillnad från de borgerliga snarare skar ner än ökade antalet nämnder och råd av olika slag.

Pengar är då den fjärde stora resursfaktorn. Statsutgifterna i miljarder kronor år för år i löpande och i fast penningvärde (omräknat med BNP-deflatorn) samt de årliga ändringarna i fast penningvärde framgår av tabell 30. Siffrorna avser utfall.⁸⁴ De borgerliga tog med sin riksdagsmajoritet 1976 över kontrollen av drygt 100 miljarder kronor i statliga utgifter. När socialdemokraterna tog över 1982 var den årliga utgiftsvolymen i löpande penningvärde ca 230 miljarder kronor. Av talen för de årliga förändringarna framgår att den första budgeten från 1976 års borgerliga regering innebar en betydande expansion av statsutgifterna. Ett trendbrott kommer, liksom ifråga om antalet statligt anställda. Det inträffar efter andra oljekrisen, främst i budgetutfallet för 1981/1982 (talen avser statsutgifter utom räntor).⁸⁵ Socialdemokraterna vänder sedan tillbaka i den löpande budgeten för 1982/1983 (genom infriandet av de fyra vallöftena, investeringsprogrammet, kapitaltillskotten till statliga företag m m). Men de drar ner desto mer budgetåret 1983/1984.⁸⁶ "Först skulle det bli värre innan det blev bättre."

Materialet styrker den tidigare framförda tesen att tillträdande regeringar tar sitt valprogram på allvar och går in för att så långt möjligt genomföra det. Följden blir ekonomiska påfrestningar som

Tabell 30. Statsutgifterna olika budgetår, utom räntor på statsskulden; utfall.

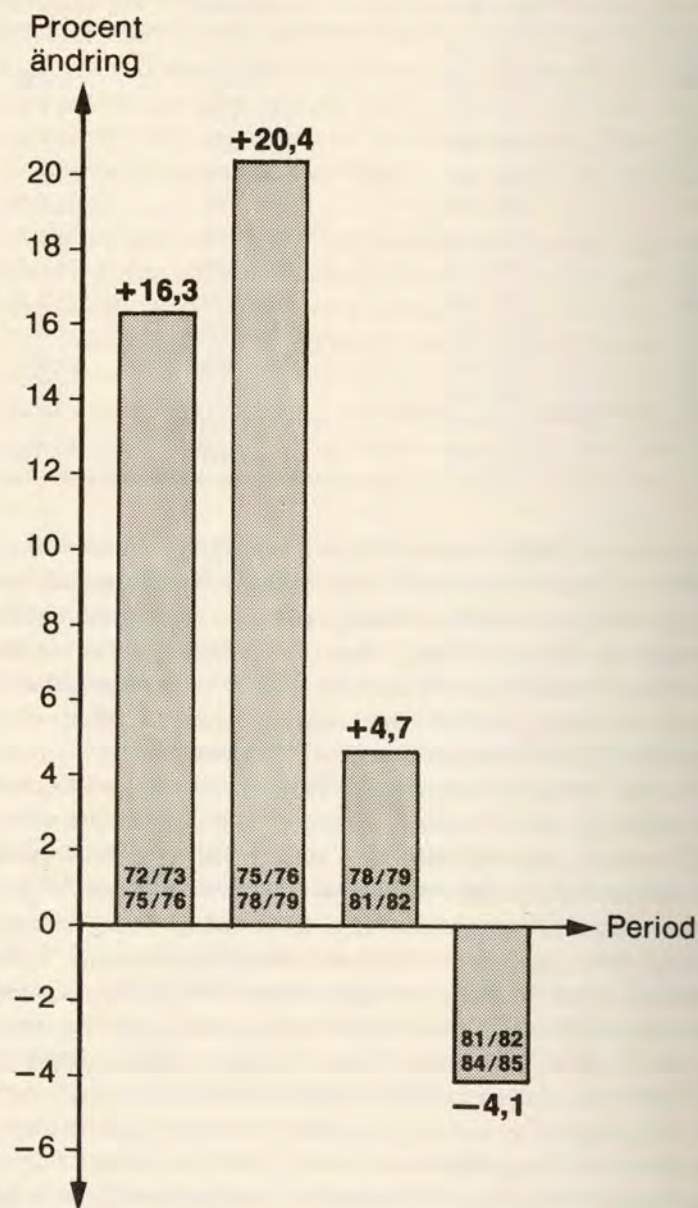
	<i>Mdr kronor</i>	<i>I 1980 års penningvärde</i>	<i>Ändring i volym (%)</i>
71/72	53 552	121 433	
72/73	58 483	123 905	+2,0
73/74	68 185	133 434	+7,7
74/75	79 448	138 653	+3,9
75/76	93 525	144 106	+3,9
76/77	109 429	151 774	+5,3
77/78	130 376	164 409	+8,3
78/79	149 539	173 479	+5,5
79/80	167 966	177 179	+2,1
80/81	191 473	182 703	+3,1
81/82	207 440	181 646	-0,6
82/83	229 684	184 337	+1,5
83/84	237 878	175 685	-4,7
84/85	253 902	174 264	-0,8

tvingar de nya regeringarna att snart nog lägga om kurs och börja spara. Nivåerna är olika 1976 och 1982. Och socialdemokraterna agerade snabbare, såväl i genomförandet av valprogrammet som i återtaget till budgetrealism. Men den grundläggande tendensen över en mandatperiod är densamma. Det är tiden omedelbart efter ett val som ger regimskifte, snarare än tiden strax före ett val, som präglas av realistisk expansion av statsutgifter.

En andra slutsats man kan dra här, liksom för statistiken över antalet statligt anställda, är att det stora trendbrottet inte sker som följd av något regeringsskifte utan som en konsekvens av nya ekonomiska realiteter. Först med andra oljekrisen bryter de borgerliga med den utgiftsexpansion som gällt sedan många år av även socialdemokratiska regeringar. Och när socialdemokraterna kommer tillbaka skärper de snarast nedskärningarna av utgifterna, med ett kort hack uppåt alldeles i början för att honorera valprogrammet.

Diagram 12 visar de totala förändringarna i fast penningvärde av statsutgifterna under fyra treårsperioder. Den första motsvarar Palme I-regeringens tre sista år, den andra de borgerligas tre första år, den tredje de borgerligas tre sista år och den fjärde Palme II-regeringens tre första år. Diagrammet ger tydligt belägg för analysen ovan.

Diagram 12: Statsutgifternas förändring i fast penningvärde under treårsperioder (utfall åren 1972/73–1984/85). Avser statsutgifter utom räntor på statsskulden.



Det kunde vara skäl att på motsvarande sätt analysera även budgetens inkomstsida. Jag avstår dock från det, främst eftersom det är betydligt svårare att säkert hänföra statsinkomsternas utveckling till politiken hos en regering. Om tillväxt och skatteunderlag utvecklas svagt och om skattehöjningar i sig förändrar skattebasen kan även en mängd av höjningar i skattesatser ske utan att statens inkomster för den skull ökar nämnvärt. Enligt en socialdemokratisk granskning höjdes eller infördes 25 statliga skatter under Fälldin I-regeringens två år, motsvarande en skattehöjning var fjärde vecka. Och marginalskatterna skärptes i själva verket (om än delvis som följd av kommunala skattehöjningar), från 48 till 53 procent mellan åren 1976 och 1981 vid en taxerad inkomst på 60 000 kronor i 1981 års penningvärde, från 64 till 74 procent vid en taxerad inkomst på 100 000 kronor och från 69 till 78 procent vid en taxerad inkomst på 120 000 kronor.⁸⁷ Efter 1982 har marginalskatterna däremot sänkts i breda inkomstlagen, om än som följd av 1981 års uppgörelse mellan mittenpartierna och socialdemokraterna. Det var inte brist på höjda skattesatser som åstadkom budgetgapet åren efter 1976, även om inflationsskyddet i skattesystemet gav staten mindre av automatiska inkomstökningar.

Mot resonemanget kring budgetens inkomstsida kan anföras att även ökningen av utgifterna i stor utsträckning bestäms av automatik och ligger utanför en regerings faktiska kontroll. Olika undersökningar har visat att indexknytningar och annan automatik under de år som här studeras har svarat för så mycket som 80 procent av statsutgifternas ökning. Men inslag av automatik är inte givna av Gud. De kan förändras om en regering så vill. Sådana förändringar är ofta förenade med politiska svårigheter. Men det är något annat än att hävda att en regering skulle vara prisgiven åt "automatiken".

Nästa fråga är hur utgifterna fördelas och förändras mellan olika utgiftslag efter ett regeringsskifte. Vad som då studeras är alltså den *relativa* fördelningen inom budgeten, oavsett dess totala volym och expansion. Jag har granskat den relativa fördelningen mellan olika huvudändamål i statsbudgetarna (utfallsiffror) från 70-talets början till budgetåret 1984/1985.⁸⁸ För att få ett rimligt mått på förändringarna i samband med regeringsskiften redovisas särskilt fördelningen i den sista budget som en avgående regering otvetydigt har ansvar för jämfört med den första budget som en tillträdande regering otvetydigt har ansvar för. Resultatet framgår av tabellerna 31 och 32. Som underlag för slutsatser har jag därutöver

Tabell 31. Statsutgifternas fördelning på olika utgiftsslag (utom räntor på statsskulden). Utfall budgetåren 1975/76 och 1978/79. Index anger ökningen i löpande priser med det första budgetåret som bas (för en uppskattning av förändringen i fast penningvärde har för enkelhets skull BNP-deflatoren använts).

	75/76	78/79	Diff.	Index 78/79 (75/76 = 100)
Allmän förvaltning	3,4	3,3	-0,1	154
Utrikes, bistånd	3,1	2,9	-0,2	148
Rätts- och polisväsen	4,2	3,8	-0,4	144
Försvar	11,2	9,9	-1,3	141
Allmän forskning	0,5	0,4	-0,1	143
Utbildning	14,4	14,6	+0,2	162
Hälso- och sjukvård	3,7	3,1	-0,6	134
Socialt	31,1	32,0	+0,9	165
Bostad/lok.pol.	5,8	6,1	+0,3	167
Kultur/fritid	0,9	0,9	±0	167
Näringslivets främjande	16,4	17,8	+1,4	174
Skatteutjämning	4,5	4,7	+0,2	168
Övrigt	0,9	0,5		
	100,1	100,0		Totalt: 160
				BNP-deflatoren: 133

också räknat fram de längre, löpande tidsserierna. Fördelningen avser statsutgifterna exklusive räntor på statsskulden och skiljer sig av det skälet något från riksrevisionsverkets motsvarande siffror. Grundmaterialet är dock detsamma. Genom en omläggning av RRV:s ändamålsuppdelning är inte posterna exakt desamma för 1976 och för 1982. Jämförelser bör alltså i första hand göras inom, inte mellan, de båda tabellerna.

Den allra främsta slutsatsen är att stabiliteten är stor. Efter tre år med borgerlig regering har t ex ändamålen "socialt" samt "hälso- och sjukvård" (som avser en del statlig vårdverksamhet) förändrats från 34,8 till 35,1 som procentandel av de samlade statsutgifterna. Efter tre år med socialdemokratisk regering har t ex ändamålen "försvar" samt "rätts- och polisväsen" förändrats från 13,6 till 13,9 procent av de samlade statsutgifterna. Materialet styrker tidigare analyser av budgetarbete som en marginalistisk process.⁸⁹

Det skulle vara möjligt att botanisera länge i de här två tabeller-

Tabell 32. Statsutgifternas fördelning på olika utgiftsslag (utom räntor på statsskulden). Utfall budgetåren 1981/82 och 1984/85.

	81/82	84/85	Diff.	Index 84/85 (81/82 = 100)
Allmän förvaltning	3,0	2,8	-0,2	115
Utrikes	2,9	3,1	+0,2	130
Försvar	9,7	9,9	+0,2	125
Rätts- och polisväsen	3,9	4,0	+0,1	124
Utbildning o forskning	15,2	14,8	-0,4	119
Hälso- och sjukvård	2,6	1,8	-0,8	84
Social trygghet	28,4	29,8	+1,4	129
Bostad/regionalpol.	8,0	9,4	+1,4	143
Kultur, fritid, religion	1,1	1,1	±0	122
Energi	2,5	2,4	-0,1	117
Jord och skog	2,6	1,8	-0,8	86
Mineral, tillv., byggnad	4,3	1,9	-2,4	56
Kommunikationer	5,5	5,2	-0,3	117
Annat näringsliv - därav arbets- marknad	5,7	7,6	+1,9	162
	(4,9)	(6,6)	(+1,7)	(165)
Skatteutjämning	5,2	4,8	-0,4	112
Övrigt	-0,5	-0,5		
	100,1	99,9		Totalt: 122
				BNP-deflatoren: 128

na. Jag avstår dock och drar i stället ihop materialet på det sätt som framgår av tabell 33. Olika utgifter har där sammanförts till tre huvudfunktioner hos staten.⁹⁰

Den första har jag kallat "den gamla staten". Dit har förts de ursprungliga och oftast genuint kollektiva nyttigheter som staten producerar eller sedan gammalt anses ha ett fundamentalt ansvar för: försvar, rättsväsen, utrikes, förvaltningssystem, polis, forskning, kultur.

Den andra har fått beteckningen "merkantilstaten". Dit har förts utgifter för näringslivets främjande, inklusive kommunikationer och mobilisering av fysiska resurser.

Den tredje är "välfärdsstaten". Dit har förts framförallt sociala utgifter, utbildning och bostadsstöd.⁹¹

Placeringen av enskilda poster kan självfallet diskuteras. Likaså

Tabell 33. Statsutgifterna (utom räntor på statsskulden) fördelade på tre huvudfunktioner hos staten. Vad som bör studeras är förändringarna vid de båda regeringsskiftena (direkta jämförelser mellan tabellerna av de absoluta talen bör inte göras, då ändamålsgrupperingen i grundstatistiken inte är exakt densamma kring 1982 som kring 1976).

	75/76	78/79	diff.
Gamla staten	23,3	21,2	-2,1
Välfärdsstaten	59,4	60,5	+1,1
Merkantilstaten	16,4	17,8	+1,4

	81/82	84/85	
Gamla staten	21,5	21,8	+0,3
Välfärdsstaten	63,5	66,3	+2,8
Merkantilstaten	15,6	12,3	-3,3

skulle en detaljanalys av in- och utflyttningar ur statsbudgeten kunna ge anledning till vissa modifieringar. Vid en summering som den i tabell 33 torde dock sådana faktorer utjämnas och huvudsatsar vara giltiga.

Slutsatsen för 1976 års regering blir då att den var starkt angelägen att skydda välfärdsstaten men samtidigt såg det som nödvändigt att öka utgifterna för näringslivets främjande. Följden av dessa båda prioriteringar blev att "den gamla staten" relativt sett fick en mindre andel av statsutgifterna (sedd för sig ökade även den, genom att budgetarna expanderade så starkt i total volym). Den funktion hos staten som den första borgerliga regeringen kan sägas ha försummat i förhållande till de övriga är den som innefattar försvar och rätts- och polisväsen. Framförallt försvarets andel av statsutgifterna minskade starkt, särskilt med tanke på hur små förändringarna brukar vara i svenska budgetar.

Slutsatsen för 1982 års regering blir att även den var starkt angelägen om att värna välfärdsstaten. Men den upprätthöll därutöver också den relativa andelen för "den gamla staten"; bl a ökade försvarets andel av statsutgifterna något, vilket är ett intressant exempel på hur verkligheten kan tvinga fram återtag från opposi-

tionspolitikens bud. I sin motion våren 1982 inför 1982 års försvarsbeslut begärde socialdemokraterna 100 miljoner kronor mindre per år i anslag till försvaret. Dessutom förespråkade partiet, i enlighet med kongressbeslut, att det civila försvarets andel skulle ökas på det militäras bekostnad.⁹² Efter återkomsten i regeringsställning hölls också 100 miljoner kronor inne av prisregleringsmedel för budgetåret 1982/1983 och i budgetpropositionen för 1983/1984 sänktes anslagsnivån med 200 miljoner kronor i förhållande till 1982 års beslut. Ubåtshot, ÖB:s larm i sin programplan hösten 1983 om kostnadseffekterna av dollarkurs och devalvering m m samt det vanliga fenomenet att man i beslutet 1982 hade försökt trycka in mer innehåll än vad som visade sig hållbart fokuserade en försvars-ekonomisk kris. Försvarsminister Anders Thunborg tillsatte en parlamentarisk arbetsgrupp för att överväga vad som borde göras. Våren 1984 nåddes enighet mellan partierna om ett årligt nivålyft på 600 miljoner kronor för de tre återstående budgetåren av den femåriga planperioden, alltså totalt 1 800 miljoner kronor. Vidare gjorde man upp om ett nytt priskompensationssystem. 1983 hade man vidare enats om en engångsinsats på 250 miljoner kronor för att förstärka ubåtsskyddet. I andra riktningen verkade regeringens riktlinjer för avindexering. Summan av alltihop blev att försvarets reella köpkraft avsevärt försvagades de första budgetåren men att anslaget under det sista år som omfattades av 1982 års försvarsbeslut, budgetåret 1986/1987, blev drygt 400 miljoner kronor högre än vad det skulle ha varit vid en rak och oförändrad tillämpning av 1982 års borgerliga riksdagsbeslut och priskompensationssystem – och detta med en s-regering under hela planperioden.

Det som fick stryka på foten hos den socialdemokratiska regeringen efter 1982 var "merkantilstaten", dvs olika slags utgifter för näringslivets främjande. Tack vare devalveringen kunde industri-subventionerna drastiskt minskas. Men även anslagen till en sådan post som "kommunikationer" skars ner efterhand, trots att ökning- ar i de statliga investeringarna på kommunikationsområdet var ett huvudinslag i det socialdemokratiska investeringsprogrammet. Vad som hände var att 1982 års regering inte kunde klara att på en och samma gång värna och bygga ut välfärdsstaten, expandera de statliga investeringarna och minska budgetunderskottet. Ett av målen måste offras, för att klara kravet på samlad ekonomisk balans. Det som offrades blev staten som investeringsmotor.

Uppläggningsen, att omedelbart öka de statliga investeringarna

men ganska snart därefter skära ner dem, kan ges en rationell motivering, nämligen att investeringsprogrammet behövde sättas in som en kortsiktig åtgärd tills verkningarna kom av devalveringen och exportframgångarna. Denna motivering har också använts av 1982 års regering. I socialdemokraternas ekonomiska program före valet hade dock investeringsprogrammet också en betydligt vidare allmänekonomisk roll. Denna övergavs nu i praktiken. Budgetunderskottet krävde det. Devalveringen möjliggjorde det. Viktigast var välfärdsstaten.

Genomgången av det *tillstånd* som de nya regeringarna tog över i form av lagar och förordningar, statlig personal, budgetanslag och organisation ger en viktig korrigerande till den bild av frenetiskt förändringsarbete som man kan få när man ser på valprogrammen och deras uppföljning i regeringskansliet. Sverige är ett land av lugn reformism. Även efter regeringsskiften som har framstått som dramatiska sker bara marginella förändringar i statens institutioner, personal, penningvolym, anslagsfördelning och normverk (vilket inte utesluter att enskilda strategiska beslut som förändrar spelregler och villkor kan ha stor betydelse och utlösa stor aktivitet i det övriga samhället, typ det borgerliga öppnandet av riskkapitalmarknaden OTC och den socialdemokratiska devalveringen). Verkliga trendbrott ifråga om de statliga basresurserna är lättare att iaktta som resultat av stora yttre händelser som ändrar hela den ekonomiska situation i vilken regeringsmakten agerar, under den här tidsperioden närmast andra oljekrisen, än som en följd av regeringsskiften. Denna bild styrks också av den omfattande studie om förändringar i välfärdens fördelning åren 1975–1985 som Statistiska centralbyrån genomfört på individnivå.⁹³

Trögheten kan tolkas på olika sätt: som uttryck för det historiska arvets tyngd och svårigheten för en ny regering att på kort tid ändra särskilt mycket – eller som ett uttryck för att det under valdebatternas motsättningar finns också flera grundläggande värdegemenskaper, typ att vi ska ha ett försvar, att det ska finnas ett stort socialförsäkringssystem som utjämnar inkomsterna över livsrytmen och ger ekonomiskt skydd mot risk. Även valstriderna skulle då föras på marginalen av allt det som man i själva verket är enig om att bevara och föra vidare. Alternativt finns betydande skiftningar sett över en längre tid men de är mera resultat av fundamentala ändringar i problem, verklighetsupplevelse, erfarenheter, debattklimat och ”tidsanda” än av att en regering i ett visst ögonblick byts

mot en annan.

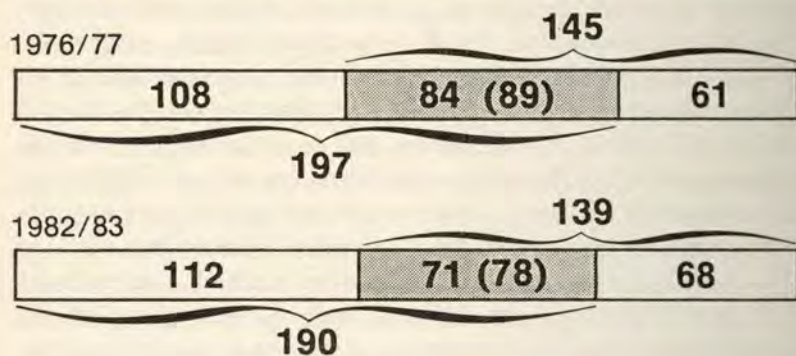
Alla de här tolkningarna har säkert giltighet, i varierande grad. Hur som helst gäller att det svenska samhället och den svenska staten har en betydande grundstabilitet, oavsett regeringsskiften. Och specifikt ifråga om såväl 1976 som 1982 kan vi konstatera att de tillträdande regeringarna såg som en viktig del av sitt politiska uppdrag att *förhindra* förändringar: 1976 års regering att stoppa propåer inom arbetarrörelsen om mer av socialism, 1982 års regering att stoppa tendenser hos de borgerliga till mindre av välfärdsstat. I denna mening var båda valen status quo-val, liksom för övrigt 1985 års val. När väljarna har uppfattat hot om ”systemskifte”, i ena eller andra riktningen, har de röstat för det rådande systemet, med dess förening av marknadsekonomi och välfärdsstat. Ingen regering har kunnat överleva om den upplevts hota något av dessa båda huvudelement. Den praktiska politiken har blivit en annan än den partiaktivister vädrat eller varnat för. Löfte om stabilitet snarare än fundamental förändring har vunnit valen. Och stabilitet har väljarna fått, fast i en annan mening än att samma personer sitter år efter år som statsråd.

7. Arvet av processer – propositioner

Vi har kunnat konstatera att de ändringar som följt just med regeringsskiften är små i förhållande till det samlade historiska tillståndet. Nästa fråga blir då i vad mån de nya regeringarna har styrt ändringsprocesserna. Även om någonting sker marginellt kan ju summan av många års marginella förändringar bli betydelsefull om de sker i en och samma, ideologiskt styrda och övervägda, riktning. Vi är därmed inne på den andra typ av arv som tillfaller en ny regering, arvet av *processer*. Viktigare regeringsförslag måste föreläggas riksdagen för beslut. Det sker i form av propositioner. Hur tungt väger här gamla processer i förhållande till det som den nya regeringen gör på helt eget initiativ?

En omedelbar fråga är hur den tillträdande regeringen ska hantera de propositioner som har lagts av den gamla regeringen men ännu inte hunnit behandlas av riksdagen. Denna fråga löstes både 1976 och 1982 i huvudsak under själva regeringsbildningen. Slutsatsen blev i båda fallen densamma: med något enstaka undantag (som skattepropositionen 1976) var det mest praktiskt att de propo-

Diagram 13: Av den gamla regeringen planerade och av den nya regeringen framlagda propositioner 1976/77 och 1982/83. Det skuggade fältet utgörs av de propositioner som ingår i båda kategorierna. Fälldin I framlade 145 propositioner under första riksdagsåret, varav 84 också ingick i den interna förteckningen från Palme I. Denna planering sommaren 1976 innefattade 197 propositioner, varav 89 framlades av Fälldin I (skillnaden mellan 84 och 89 förklaras av att en del planerade förslag sammanförts till större propositioner).



sitioner som redan hunnit avlämnas till riksdagen fick hanteras av riksdagsgrupperna. Den nya majoriteten kunde då under utskottsbehandlingen påverka besluten i önskvärd riktning.⁹⁴

Nästa viktiga fråga är hur man ska göra med de propositioner som är planerade och delvis under arbete, kanske som resultat av en färdig statlig utredning som remissbehandlats. Jag har haft tillgång till de listor över planerade propositioner för det kommande riksmötet som statsrådsberedningen sammanställt somrarna 1976 och 1982.⁹⁵ De förtecknar på grundval av uppgifter från departementen vad en socialdemokratisk regering som vunnit 1976 års val hade tänkt förelägga riksdagen 1976/1977 respektive vad en borgerlig regering som suttit kvar över 1982 års val hade förberett till 1982/1983 års riksmöte. I diagram 13 redovisas det statistiska huvudresultatet. Det illustrerar framförallt att det kan vara lika viktigt vad en ny regering *inte* gör som vad den gör.

Om man jämför den preliminära propositionsförteckningen strax före valen 1976 och 1982 med de propositioner som sedan avgavs uppstår tre kategorier: 1. Planerade propositioner som den nya regeringen *inte* lägger fram. 2. Planerade propositioner som den nya regeringen lägger fram. 3. Icke planerade propositioner som

den nya regeringen lägger fram.

Av de 145 propositioner som Fälldin I förelade riksmötet 1976/1977 finns 84 upptagna även i den socialdemokratiska propositionsförteckningen.⁹⁶ Av 139 propositioner som Palme II lade fram under riksmötet 1982/1983 fanns 71 upptagna även i mittenregeringens förteckning. Dessa gemensamma propositioner kan lugnt påstås vara en följd av en historisk process, inte av den nya regeringens egna politiska initiativ. Man kan då snabbt konstatera, att tillskottet i förhållande till det gemensamt planerade var större 1982 än 1976. Av Fälldin I-regeringens framlagda propositioner fanns 58 procent med även i den interna socialdemokratiska planeringen från augusti 1976. Av Palme II-regeringens framlagda propositioner fanns 51 procent med även i den interna mittenförteckningen juli 1982.

Skillnaden har av allt att döma en reell bakgrund. 1982 års regering satte i högre grad än 1976 års sin egen prägel på propositionerna under dess första riksdagsår. Men en närmare analys av de propositioner som enligt diagrammet är "stoppade" respektive "tillagda" visar att statistiken ger en kraftigt överdriven bild av de förändringar i propositionsarbetet som följer med ett regeringsskifte. Det hör till det normala att en regering i den preliminära planeringen sommaren före ett nytt riksdagsår tar med också många "troliga" eller "möjliga" propositioner som sedan inte blir av. Det är likaså normalt att under årets gång tillkommer behov av regeringsförslag som inte har någon större politisk bakgrund. De kan t ex vara en följd av en företagskris eller en skrivelse från ett verk i något praktiskt ärende eller en internationell förhandling.

Av 145 propositioner från Fälldin I det första riksdagsåret (utom statsbudgeten, som tidigare analyserats) uppfyller 12 de dubbla kraven att inte vara upptagna i den socialdemokratiska förteckningen *och* innebära en principiell förändring på ett för regeringspartierna viktigt område. Dessa 12 utgör åtta procent av det totala antalet avgivna propositioner.⁹⁷ Av 139 propositioner som Palme II-regeringen lade fram första riksdagsåret uppfyller 11 det dubbla kravet att inte vara upptagna i mittenregeringens förteckning *och* innebära en principiell förändring på ett för regeringspartiet viktigt område. Dessa 11 utgör likaså 8 procent av det totala antalet avgivna propositioner.⁹⁸ Omkring 92 procent av de propositioner som båda de nya regeringarna avlämnat är alltså en följd av tidigare planering eller på annat sätt föga politiskt motiverade av just den

nya regeringen.

Två reservationer måste dock göras. Den ena är att ingen *viktning* har skett av olika propositioner; vissa har självfallet mycket större betydelse än andra. Den andra är att även om ett visst *ämne* är en följd av en tidigare planering så kan en ny regering ta chansen att ge ett förslag en annan utformning än vad den föregående regeringen skulle ha gjort. Detta kan kallas "opportunity decisions", dvs man tar inte initiativet till ett ärende men när det dyker upp griper man tillfället att präglade det.

Några ord också om den del som består i att en ny regering stoppar vad föregångaren hade tänkt lägga fram. I 1982 års interna propositionsförteckning hos mittenregeringen är det svårt att se några politiskt tunga ämnen som sedan stoppades undan av s-regeringen. Det viktiga här är nog istället det planerade besparingspaketet på 12 miljarder, som var ett viktigt inslag i valrörelsen, och där arbetet lades åt sidan (fram till våren 1983 då motsvarande arbete drogs igång). I 1976 års interna propositionsförteckning finns däremot några preliminärt angivna förslag med klar politisk innebörd: kontroll av företagsförvärv, allmän skatteflyktsklausul, skogsbeskattningen, bostadsbeskattningen, förbättrad skattekontroll och uppbörd inom entreprenadbranschen ("grå arbetskraft"), fritidsbåtsskatt, samhällets distributionspolitik, affärstidsreglering, totalfinansiering av bostadsbyggandet, riktlinjer för vattenkraftutbyggnaden i norra Norrland, Stålverk 80 m m. Allt hade kanske inte den stora politiska innebörd som rubrikerna antyder. Men en förändringsriktning bröts onekligen vad gäller en del skattefrågor samt näringspolitiska frågor. Det kom ingen lag om kontroll av företagsförvärv. Det kom inget förslag om att kommunerna i detalj skulle planera och styra handeln, som en statlig utredning hade föreslagit. Det blev inget förbud mot söndagsöppna affärer. Det blev inget Stålverk 80. Det sattes inte in några statliga representanter i industriföretags styrelser. Utredningar om ökat statligt inflytande över läkemedels- och läromedelsbranscherna "oskadliggjordes". Inget löntagarfondsförslag kunde komma från en borgerlig trepartiregering. Så småningom började också socialdemokraterna i opposition tänka om i flera av de här frågorna.

Detta är ett inflytande från en ny regering som lätt förbigås när man enbart ser på vad den lägger fram: väl så viktigt kan vara vilka tendenser och processer den stoppar. När Staffan Burenstam Linder som handelsminister utan större uppmärksamhet *gömde* distri-

butionsutredningens förslag i en ny utredning och *avstod* från att lägga förslag om förbud mot söndagsöppet i affärerna hade det förmodligen större praktisk inverkan i vardagslivet än det mesta av det till synes aktiva som han och regeringen utträttade i övrigt.

Utöver analysen ovan har jag gått igenom det första årets propositioner efter regeringsskiftena 1976 och 1982 och klassificerat dem enligt tre variabler.⁹⁹

– *Upphov*. Är det en proposition som kan sägas ha sitt upphov hos den nya regeringen, dvs troligen inte skulle ha lagts fram vid denna tidpunkt i denna fråga av den föregående regeringen?

– *Valprogram*. Har propositionen samband med regeringspartiets/partiernas valprogram (med en vid tolkning)?

– *Politisk ändring*. Innebär propositionen en ändring av principiell betydelse i tidigare politiska inriktning (alltså inte bara i förhållande till tidigare regelsystem, ty sådana ändringar genomförs också av sittande regeringar, och omvänt kan återställande av ett tidigare regelsystem vara en viktig politisk förändring, typ karensdagarna)?

Tabell 34. *Det första årets propositioner (utom statsbudget/finansplan och kompletteringsproposition) från Fälldin I resp Palme II uppdelade efter om upphovet till dem är den nya regeringen, om de har samband med valprogrammet och om de innebär förslag till en ändring av principiell betydelse. Talen inom parentes anger den procentuella fördelningen 1976 resp 1982.*

	Upphov?	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	
	Upphov?	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	
	Valprogram?	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja	
	Politisk ändring?	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	
-76		104 (71,7)	15 (10,3)	0 (0,0)	7 (4,8)	2 (1,4)	1 (0,7)	4 (2,8)	12 (8,3)	N=145
-82		93 (66,9)	8 (5,8)	3 (2,2)	3 (2,2)	14 (10,1)	6 (4,3)	0 (0,0)	12 (8,6)	N=139

Dessa tre variabler ger åtta tänkbara klasser. I tabell 34 redovisas de, tillsammans med uppgifter om fördelningen 1976/1977 och 1982/1983.

Den första klassen är den där upphovet till en proposition inte ligger hos den nya regeringen, där de förslag som läggs fram inte har nämnvärt med valprogrammet att göra och där de heller inte innebär någon principiell politisk förändring i förhållande till vad en annan regering troligen skulle ha gjort. Typiska exempel är rutinbeslut om förlängning av olika fullmaktslagar, godkännande av internationella avtal, översyner av olika lagkomplex med hjälp av en utredning som har blivit färdig och hunnit remissbehandlas lagom tills den nya regeringen tillträder, skrivelser från verk om allt från åtgärder mot barkborreangrepp i de svenska skogarna till katastrofbistånd i Afrikas savanner. 72 procent av propositionerna första året efter regeringsskiftet 1976 och 67 procent av propositionerna motsvarande tid 1982 kan hänföras till denna kategori. De upptar mycket av tid och arbete hos tjänstemännen men även politikerna i regeringskansliet. De kan ha stor sakbetydelse men har föga att göra med vilken regering som sitter.

Den andra klassen utmärks av att upphovet kommer från annat håll än den sittande regeringen och att propositionen heller inte innebär någon principiell förändring men att området ligger inom det som omfattats av egna valprogram. Ett exempel är inslagen i tilläggsbudget I, den 28 oktober 1976. Regeringen kan där bl a föreslå ökade anslag för energihushållning inom trädgårdsnäringsen, för kalkning av sjöar och vattendrag och för skogsbilvägar. Allt detta hade klara kopplingar till centerns valprogram, men upphovet var riksdagsbeslut som nu skulle verkställas eller skrivelser från verk som råkade komma just då. En socialdemokratisk regering skulle troligen ha lagt fram samma saker. När de nu ramlar ner på en centerledd regerings bord kan de ändå framställas som uttryck för den nya politiken. Ett annat exempel på den här kategorin är när en ny regering får en chans som inte tas. Proposition ska t ex läggas om sjukgymnasterna, men den borgerliga regeringen utnyttjar inte gratischansen att vidga etableringsmöjligheterna för privatpraktiker. Ett antal sådana exempel finns från startperioden 1976.

Den tredje klassen är propositioner där den nya regeringen föreslår politiska förändringar, men i en perifer fråga och utan att upphovet till propositionen är dess eget.

Den fjärde klassen innebär politisk förändring i en central fråga, utan att den nya regeringen har gett upphov till propositionen. Detta är det genuina "opportunity decision", ett viktigt tillfälle som fångas i flykten. Ett exempel är prop 1976/1977:115 om åtgär-

der för att underlätta företagens uppgiftslämnande, efter en valrörelse där de borgerliga hade stormat mot "blankettraseriet". Ens första intryck är att detta är ett verkligt initiativ från den nya regeringen för att förverkliga en del av valprogrammet. Vid närmare påseende visar det sig att allmänna beredningsutskottet i riksdagen redan 1965, ABU 1965:30, föreslog en utredning om begränsningar i kraven på uppgiftslämnande från företagen, efter motioner från de borgerliga partierna men med tillstyrkan även av utskottets socialdemokrater. Riksdagen anslöt sig. Först 1969 tillkallade dock finansministern den begärda utredningen. Den var klar med sitt arbete i mars 1976, redovisat i SOU 1976:12. Utredningen var remissbehandlad och klar att beredas i regeringskansliet lagom till regeringsskiftet. Den 24 mars 1977 kunde så budgetminister Mundebo lägga en proposition om åtgärder för att underlätta företagens uppgiftslämnande.

Den femte klassen är propositioner där regeringen står för initiativet men som inte är politiskt centrala eller innebär någon politisk förändring av betydelse. Det kan röra sig om en administrativ åtgärd av något slag, en höjning av tobaksskatten e dyl. Den sjätte klassen har samma egenskaper som den tredje, med den skillnaden att initiativet har kommit under den nya regeringen. Ämnet är politiskt perifert.

Den sjunde klassen är propositioner som är viktiga och som regeringen har tagit initiativet till, men som egentligen inte innebär någon ändrad inriktning jämfört med vad en annan regering också skulle ha kunnat göra. Exempel kan vara åtgärder mot narkotika, förlängning av investeringsavdrag, 25-kronan inom arbetsmarknadspolitik, höjt jämställdhetsbidrag.

Den åttonde klassen är de propositioner som är en direkt följd av regeringsskiftet. En ny regering kommer in och tar initiativ till förslag om verkliga politiska förändringar i en fråga som var central i valprogrammet. "Löftespropositionen" hösten 1982 är det kanske tydligaste exemplet.

Två klasser är de politiskt intressanta, den fjärde och den åttonde, vilka båda innebär politiska förändringar i centrala frågor. 19 av 145 propositioner 1976/1977, 15 av 139 propositioner 1982/1983 har dessa egenskaper. Det är 13 resp 11 procent av de avgivna propositionerna. Någonstans här tycks en ny regerings "politiska präglingsprocent" ligga. Då har ändå bedömningen av vad som är en politisk förändring på valprogrammets områden varit generös.

Sju av de tolv propositioner 1976/1977 som tillhör klass åtta har vidare "pingpong"-karaktär, dvs innebär att den nya regeringen ändrar tillbaka i något som den gamla regeringen genomdrivit året före valet. Samma gäller för fem av de tolv propositionerna i klass åtta 1982/1983. I några av de andra propositionerna har den nya regeringen kunnat till stora delar bygga vidare på ett utredningsmaterial som tagits fram eller initierats under den gamla regeringen. Propositioner som inte har "pingpong"-karaktär och där inget särskilt utredningsmaterial redan föreligger och där en ny regering tar initiativ till en politisk förändring på valprogrammets områden är ytterst sällsynta. Jag har egentligen bara kunnat hitta ett exempel 1976/1977 – villkorlagen – och två exempel 1982/1983 – prop 50 om ekonomisk-politiska åtgärder samt vårpropositionen om tillfällig vinstskatt.

Ett huvudskäl till det här är givetvis det starka kravet i den svenska politiska kulturen att allt, eller nästan allt, som en regering föreslår ska ha föregåtts av en utredning. Men följderna blir att en ny regering är starkt beroende av vilka utredningar som råkar vara färdiga just när den tillträder och av vilka strider som råkar just ha utkämpats i riksdagen och där ett material därför föreligger som gör det möjligt att snabbt ändra på beslut. En ny svensk regering startar inte från början heller när det gäller ändringsprocesser. Den är extremt beroende av vilka ärenden som genom tillfälligheternas spel befinner sig i besluts- och beredningskvarnen.

Detta framgår kanske än tydligare av tabell 35, som visar propositioners ursprung. En ny regerings propositioner är bara i ytterst liten grad en följd av att den själv har bestämt sig politiskt för att placera vissa frågor och förslag på dagordningen. Helt dominerande är propositioner som föranleds av förslag från en utredning som en gång i tiden tillsatts av en tidigare regering, av skrivelser från statliga verk, av krav på uppföljning (ofta tekniskt) av tidigare riksdagsbeslut, av årliga rutiner (typ spaningslagar), av internationella överenskommelser och av kriser som kräver regeringsingripande. Regeringen är transportör av andras initiativ och kan under transporten lägga till någon synpunkt, ibland stuva om i paketet. Vad den transporterar under sitt första år styr den i bara begränsad utsträckning själv.

Av de sedvanliga statliga utredningar som föranledde propositioner 1976/1977 var mer än hälften tillsatta 1972 eller tidigare.¹⁰⁰ Hela sju (22 procent) av dessa utredningar hade tillsatts på 60-talet,

Tabell 35. Propositioners ursprung första året med Fälldin I resp Palme II (till "eget initiativ" har här endast förts sådana propositioner som inte kan hänföras till någon av de andra kategorierna t ex "kriser"; antalet med denna mera restriktiva tolkning blir därför mindre än enligt föregående tabell).

	1976	%	1982	%
(1) Skrivelse till riksdagen	3	(2,1)	6	(4,3)
(2) Internationell överenskommelse	17	(11,7)	18	(12,9)
(3) Rutin	13	(9,0)	15	(10,8)
(4) Återkallande av prop.	1	(0,7)	2	(1,4)
(5) Kriser	16	(11,0)	4	(2,9)
(6) Följd av tidigare rd beslut	17	(11,7)	13	(9,4)
(7) Följd av tidigare reg. beslut	1	(0,7)	1	(0,7)
(8) Tekniskt departementsreform	0	(0,0)	4	(2,9)
(9) Skrivelse från verk o. dyl.	20	(13,8)	21	(15,1)
(10) Skrivelse från icke-statligt organ	10	(6,9)	8	(5,8)
(11) Utredning tillsatt av tidigare regering	37	(25,5)	29	(20,9)
(12) Eget initiativ	10	(6,9)	18	(12,9)
	<u>145</u>	<u>100,0</u>	<u>139</u>	<u>100,0</u>

grundade på den tidens problemupplevelser och verklighetstolkning.

Av de sedvanliga statliga utredningar som föranledde propositioner 1982/1983 hade hälften tillsatts 1979 eller tidigare. 40 procent av de här utredningarna hade tillsatts 1979. Bland det mest styrande för vad 1982 års socialdemokratiska statsråd skulle komma att arbeta med av propositioner under sitt första år var således vilka utredningar fp-regeringen tillsatte drygt tre år tidigare.

Mönstret är mycket lika 1976 och 1982. En skillnad är dock att utredningstakten snabbats upp redan under de borgerliga regeringsåren och att därför Palme II inte behövde hantera så många gamla utredningar som Fälldin I. Andelen mer än tre år gamla av

de statliga kommittéer som föranledde proposition 1976/1977 var 50 procent mot 20 procent 1982/1983.

En annan skillnad är att de propositioner som hade krisbakgrund – framförallt i form av näringslivskriser – var radikalt fler 1976 än 1982. Detta tycks vara ännu ett uttryck för skillnaden i ekonomiskt-politiskt strategival mellan Fälldin I och Palme II. Den senare regeringen startade med en noga övertänkt devalvering och en snabb, om än dyr, finansiell sanering av de statliga företagen. Sedan kunde den säga nej till en mängd akuta ingripanden. Fälldin I väntade med det stora greppet ifråga om kostnadsanpassning och tvingades därför till betydligt fler akuta uttryckningar. Kostnadskrisen var ju också i utgångsläget betydligt värre 1976/1977 än 1982. Tabellen belyser att denna fördröjning i det grundläggande ekonomisk-politiska vägvalet 1976 utöver andra svagheter också hade en betydande inverkan på regeringens egen dagordning. Den nya regeringen 1976 kom i högre grad än 1982 års regering att jagas av kriser som andra krävde att den skulle hantera.

8. Arvet av processer – utredningar

Med de starka utredningskrav som finns i den svenska politiska kulturen har det strategisk betydelse för en ny regering att snabbt skaffa sig kontroll över den process som utgörs av utredningsväsendet. Dels gäller det att vid behov lägga om *existerande utredningar*, dels att sätta i gång *nya*.

En ny regering har som sitt största arbetsmaterial alla betänkanden från gamla utredningar som levereras under det år den tillträder. Antal avlämnade utredningsbetänkanden olika år framgår av tabell 36. Under år 1976 avlämnades 168 utredningsbetänkanden, under år 1982 187 betänkanden. I genomsnitt finns ett tiotal betänkanden per minister att hantera när en ny regering tillträder. Att t ex arbetsmarknadsdepartementets nya ledning 1976/1977 arbetade mycket med en ny arbetsmiljölag och en ny semesterlag eller att socialdepartementets ledning ägnade sig mycket åt alkoholfrågan berodde ju inte på att just detta var vad de nya ministrarna hade politiskt bestämt sig för att göra. Anledningen var att remissbehandlade betänkanden råkade föreligga. Tabell 37 ger en bild av skillnaderna mellan olika departement, även när det gäller vilket reformskede man befinner sig i. Ett exempel är bostadsområdet.

Tabell 36. Antal avlämnade utredningsbetänkanden åren 1975–1985 (i form av SOU-betänkanden eller departementsstenciler, Ds). 1978 kom många energiutredningar; 1981 betänkanden från många av de utredningar som fp-regeringen tillsatte.

	SOU	Ds	Totalt
1975	104	132	236
1976	71	97	168
1977	100	118	218
1978	87	163	250
1979	94	125	219
1980	53	168	221
1981	102	239	341
1982	65	122	187
1983	77	198	275
1984	89	170	259
1985	63	110	173

Efter 1974 års bostadspolitiska beslut fanns inte mycket på gång 1976, medan åtskilliga betänkanden avlämnades 1982. Omvänt låg betydligt mer i utredningsprocessen på justitieområdet 1976 än 1982.

Även den fortsatta dagordningen för en ny regering är starkt beroende av vilka förslag som kommer från utredningar som tillsatts av tidigare regeringar. De existerande utredningarna var vid 1976 års regeringsskifte 276 stycken och vid 1982 års regeringsskifte ca 258.¹⁰¹ Fördelningen är mycket ojämn mellan departementen. Under utbildningsdepartementet fanns vid tiden för 1976 års regeringsskifte 56 kommittéer mot bara 3 under UD och 8 under bostadsdepartementet. 1982 fanns vid halvårsskiftet 45 kommittéer under justitiedepartementet mot 8 under kommunikation och 9 under handels. De departement som genomgående har mest utredningar är justitie, utbildning, finans och social. Därefter kommer jordbruk, arbetsmarknad och industri. Vid regeringsskiftet 1982 fanns fler sittande utredningar under försvar, social, finans, jordbruk (inkl miljöfrågorna) och kommun än 1976. Vid regeringsskiftet 1976 fanns istället fler sittande utredningar under kommunikation och utbildning. På utbildningsdepartementets område var sommaren 1976 mer än dubbelt så många statliga kommittéer verk-samma som sommaren 1982.

Tabell 37. Antal avlämnade utredningsbetänkanden 1976 och 1982, fördelade på departement, samt skillnaden departement för departement. + visar mer arbetsmaterial för ett departement 1982, - mer arbetsmaterial i form av utredningar 1976.

	Antal 1976	Antal 1982	82-76
Ju	30	24	- 6
UD	1	1	± 0
Fö	8	6	- 2
S	11	22	+11
K	11	7	- 4
Fi	26	29	+ 3
U	21	21	± 0
Jo	10	10	± 0
H	11	5	- 6
A	15	18	+ 3
Bo	3	12	+ 9
I	12	16	+ 4
Kn	9	16	+ 7
	168	187	

Sådana skillnader i utredningstillstånd och reformskeden har mycket stor betydelse för nya statsråds och regeringars arbetsfördelning. Ett statsråd som vid tillträdet har många pågående utredningar på sitt verksamhetsfält drar nytta av det om utredningarna gäller ämnen som även den nya regeringen anser viktiga och om de är på väg åt "rätt" håll. Reformförslag kan då drivas fram snabbare än om statsrådet måste starta från början. Men många utredningar i ämnen som den nya regeringen bedömer vara ointressanta eller rentav ha "skadlig" riktning kan istället blockera ett nytt statsråds och hans tjänstemäns dagordning och ta alltför mycket tid från det nya som statsrådet vill uträtta.

Det är alltså inte utan vidare givet huruvida det är bra eller dåligt att vid starten som minister få ta över ett stort antal utredningar. Det beror på omständigheterna - reformläget, den egna viljeinriktningen, graden av enighet/oenighet i förhållande till föregående regering, utredningsarbetets kvalitet m m. Vad som är alldeles klart är att denna faktor starkt påverkar möjligheterna att "rivstarta". Antingen så att man för att kunna lägga stora förslag det första året är beroende av ett material som tidigare tillsatta utredningar

kan leverera, eller så att man för helt egna initiativ behöver ha en blank dagordning så att inte tjänstemännen ockuperas av annat. En centerpartistisk industriminister som under sitt första år får ett färdigt utredningsförslag om regionala utvecklingsfonder, från en utredning tillsatt av den socialdemokratiska regeringen 1975, är tacksam. En moderat handelsminister som får en motsvarande utredning om kommunal detaljplanering av handeln är inte tacksam. En ny bostadsminister som har med sig ett i stort sett färdigt program för vad han konkret vill genomföra är bara glad om det inte kommer andra stora frågor att hantera. En ny civilminister utan något handfast eget i bagaget skulle däremot välkomna om det fanns ett antal viktiga utredningar på gång om decentralisering och kommunal demokrati.

Vad gör då de nya regeringarna med den stora stock av utredningar som de tar över? Först kan man konstatera att till det allra första som de tillträdande regeringarna både 1976 och 1982 tog itu med hörde att systematiskt gå igenom samtliga sittande utredningar, bedöma om några borde avslutas och om de som borde fortsätta skulle ändras till direktiv och/eller personuppsättning. Just med tanke på utredningsväsendets betydelse som underlag för vad regeringen gör, och den tid en utredningsprocess ofta tar, fäste båda regeringarna stor vikt vid att snabbt styra in utredningsväsendet på den nya ledningens spår. Till detta bidrog säkert också att många riksdagsledamöter i regeringspartierna satt i utredningar och hade såväl intresse av att ändringar snabbt skedde som synpunkter på hur de borde göras. Poster som utredningsordförande är en del av det "byte" som en ny regering kan fördela.

Att gå igenom alla utredningar och inte minst förhandla om ordförandenamn hörde till det som de tre samordningskanslierna ägnade mest tid de första veckorna efter regeringsskiftet 1976.¹⁰² Även de nya departementsledningarna gjorde systematiska genomgångar av läget i de egna utredningarna och prövade behovet av förändringar. Samordningskansliernas arbete nödvändiggjordes bl a av att de tre regeringspartierna totalt sett ville ha sina rättmätiga andelar av ordförandeposter. Inte alltid sammanföll heller ett partis statsrådsområde med dess intressområde. Även av detta skäl måste en gemensam diskussion mellan de tre partierna ske.¹⁰³

1982 gavs, som tidigare nämnts, vissa riktlinjer för utredningsväsendet redan när statsråd och statssekreterare samlades till överläggning på Bommersvik första arbetsdagen. Inga nämnvärda för-

beredelser fanns emellertid för den reformering av kommittéväsendet som den nya regeringen sedan genomdrev, under ledning av vice statsminister Ingvar Carlsson. De konkreta riktlinjerna utformades först i regeringsställning.¹⁰⁴ "Framtidsgruppen" fick redan från början i uppdrag att samordna utredningsväsendet. I ett brev till statssekreterarna den 22 oktober,¹⁰⁵ efter två veckors regerande, begärde statssekreterare Kjell Larsson under hänvisning till "beslut på Bommersvik" in uppgifter från departementen senast den 27 oktober (med kopia till finansdepartementets budgetavdelning) om "1. Kommittéer som omedelbart kan entledigas. 2. Kommittéer som kan få viss tid för att slutföra arbetet. 3. Kommittéer som bör få tilläggsdirektiv. 4. Kommittéer som bör få annan sammansättning. 5. Kommittéer som kan slås ihop.". Senast den 10 november skulle dessa uppgifter kompletteras med "6. Kort sammanfattning av tillkomst, direktiv och sammansättning. 7. Bedömning av förväntade resultat, ekonomiska konsekvenser och tidsplan."

En bestämd strävan fanns från den nya regeringen 1982 att banta utredningsväsendet, bl a genom att det första året lägga ner så många som möjligt av de sittande utredningarna. För nya utredningar gavs i december 1982 följande direktiv:¹⁰⁶

"1. En ny kommitté skall tillsättas endast om det föreligger ett verkligt utredningsbehov. Kommittéer skall inte användas för att skjuta upp eller helt undvika besvärliga politiska beslut.

2. Nya kommittéer skall inte tillsättas för rutinbetonade utredningar av tekniska eller organisatoriska frågor, vilka kan utföras av berörda departement och myndigheter, i vissa fall med biträde av statskontoret och riksrevisionsverket.

3. Utredningsväsendet skall i princip inte utnyttjas för uppgifter av permanent karaktär. Sådana uppgifter infogas i stället i ansvariga myndigheters och departementens arbete.

4. Nya utredningar får endast i undantagsfall arbeta i mer än två år. En tidsram skrivs regelmässigt in i direktiven.

5. En renodling av kommittéformerna har ägt rum. För delegationer, beredningar, rådgivande grupper och andra former av uppdrag, som saknar utredande innehåll, skall ej den formella kommittéformen användas.

6. Nya former av utredningar prövas. Som exempel kan nämnas de två kommissionerna, mot ekonomisk brottslighet och mot alkohol och narkotika."

I 1982 års riktlinjer ingick också att i högre grad använda sig av

interna utredningar och arbetsgrupper i regeringskansliet samt uppdrag till myndigheter; vidare att begränsa antalet offentliga instanser som anmodas ge remissyttranden – men samtidigt öppna större möjligheter för enskilda och organisationer att komma med synpunkter.¹⁰⁷

I februari 1984 utfärdade regeringen nya tilläggsdirektiv till alla sittande utredningar att granska möjligheter till besparingar, avindexeringar, effektiviseringar, bättre service och decentralisering i den offentliga verksamheten.¹⁰⁸

Det torde dock vara mest korrekt att betrakta alla de här riktlinjerna som en fortsättning och förstärkning av en tidigare utveckling, mer än som ett brott mot den. 1984 års besparingsdirektiv har sin motsvarighet i tilläggsdirektiv 1978 och 1980 till alla utredningar rörande omprövningar och besparingar. I 1982 års budgetproposition angavs att "längre utredningstid än två år skall få förekomma endast undantagsvis". En förkortning av utredningstiderna liksom flitigare användning av tidsgränser och "kommissioner" påbörjades redan under de borgerliga regeringarna (knarkkommissionen 1982 har sin närmast totala motsvarighet i den särskilda ledningsgruppen för snabba åtgärder mot narkotikan 1976; Bjurelkommissionen för näringspolitiken hos Fälldin I är ett exempel på en liten, snabbarbetande, kvalificerad utredningsgrupp av det slag som Palme II också använde).

Förändringen under de borgerliga regeringarna ligger främst under den senare delen av deras sexårsperiod. En förklaring kan vara att reformbehovet inom kommittéväsendet hade genomlysts strax före 1976 års regeringsskifte.¹⁰⁹ En annan förklaring är att de kärvare ekonomiska realiteterna efter andra oljekrisen tvingade fram en hårdare styrning även av utredningsväsendet. En tredje förklaring är de borgerligas allmänna strävan 1976 att mera lära sig behärska regeringsapparaten än förändra den. Till allt detta kom också en fjärde faktor: att de borgerliga under alla oppositionsår hade drivit krav på ett större parlamentariskt inflytande. De var inkörda på att betrakta politiken och statsapparaten från oppositionens horisont. Därför var de både mentalt och i sina krav bundna vid regeringsstarten till att inte genomdriva en förändring i motsatt riktning, med starkare direkt styrning från regeringen.

Ingvar Carlssons kansli i statsrådsberedningen höll 1982 ungefär samma kontroll över nya utredningar som samordningskanslierna gjorde 1976, möjligen något starkare. Innan en sedvanlig ny kom-

mitté tillsattes krävdes att departementen skulle samråda med kansliet som i detta samspel mycket aktivt hävdade att man ska pröva andra utredningsformer än den traditionella. I mina intervjuer märks hos några statssekreterare i departement irritation över detta och över den expansion av interna arbetsgrupper som har blivit följden.

Finansdepartementets ställning har också stärkts, med stöd från statsrådsberedningen. Så bestämdes våren 1983 att finansdepartementet, närmast budgetavdelningen, ska erbjudas ingå i alla arbetsgrupper som tillsätts inom regeringskansliet samt att ingen färdig utredning får gå ut på remiss innan finansdepartementet godkänt det.¹¹⁰

Detta om ambitioner och riktlinjer. Hur ser verkligheten ut?

Av de 276 utredningar som var verksamma vid regeringsskiftet 1976 lades nio ner genom regeringsbeslut under tiden fram till 1 juli 1977.¹¹¹ Sju av dessa nio nedläggningar hade politisk innebörd. Av de 258 sittande utredningarna vid regeringsskiftet 1982 lades 20 ner under tiden fram till 1 juli 1983. Fem av dessa nedläggningar kan sägas ha haft politisk innebörd. Skillnaden är inte särskilt stor mellan 1976 och 1982, trots att 1982 års regering gav en betydligt starkare bild av att ha satt igång en "kommittésakt". En närmare granskning av nedlagda kommittéer både 1976 och 1982 visar att de är av två slag: dels politiskt helt ointressanta och tekniskt inriktade kommittéer som läggs ner mest för att den nya regeringen ska kunna bättra på statistiken, dels politiskt intressanta utredningar som visserligen avvecklas men där samtidigt en ny utredning som regel tillsätts i samma ämne.

1976 avvecklas energiskattekommittén men dess frågor förs in i energikommissionen. Två utredningar om kommunernas ekonomi läggs ner men motsvarande uppdrag, med hård tidsgräns, ges till en ny utredning. En socialdemokratisk utredning om "den regionala samhällsplaneringens huvudmannaskap" läggs ner och istället tillsätts en borgerlig om "vidgad länsdemokrati". Arbetsgruppen för översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan ersätts av "byråkratiutredningen". Besparingsutredningen läggs ner men "förvaltningsutredningen" kommer.

1982 avvecklas två kommittéer om lantbruket för att genast återupptå inom ramen för en ny livsmedelspolitisk utredning. Statkommungruppen avvecklas, men istället tillsätts en "stat-kommunberedning" med ungefär samma uppgifter. Den borgerliga kommu-

naldemokratiutredningen ersätts av "demokratiberedningen". Mittenregeringens utredning om vattenkraften avförs, men en "vattenkraftsberedning" tillsätts.

De reella nedläggningarna är därför både 1976 och 1982 få. Områden av politiskt intresse som en föregående regering ansett värda att utreda bedömer tydligen även en ny regering motivera utredning, om än ibland i en omstuvad form som gör att den nya regeringen visar att den tar ett eget initiativ.

Att en mycket stor andel av de utredningar som tillsätts inte är politiskt kontroversiella mellan blocken framgår också av hur en ny regering hanterar de utredningar som beslutats av den föregående regeringen under sommaren valåret. Här rör det sig om utredningar som knappt har kommit igång, och där ledamöter i några av dem inte ens hunnit förordnas. Få hinder borde därför finnas för en ny regering att lägga ner dem eller helt göra om dem. Under de fyra månaderna juni-september 1976 gav den socialdemokratiska regeringen direktiv för 15 nya utredningar. Ifråga om 11 av dem gjorde den nya borgerliga regeringen ingen ändring (73 procent). En fick tilläggsdirektiv (utan politisk innebörd) och tre stöptes om (jämfäställdhetskommittén, länsdemokratin och byråkratiutredningen). Dessa tre sista ändringar kan sägas ha haft politisk innebörd. Under motsvarande månader 1982 gav mittenregeringen direktiv till hela 39 nya utredningar. Den nya socialdemokratiska regeringen gjorde ingen ändring ifråga om 27 (69 procent). Sju fick tilläggsdirektiv utan politisk innebörd, en med politisk innebörd. Fyra lades ned. Av de 39 utredningarna gjordes ändringar av politisk innebörd i bara två fall (massmediekommittén samt vattenkraften).

Fram till 1 juli 1977 gav Fälldin I 27 tilläggsdirektiv till gamla utredningar, varav 11 med politisk innebörd. Fram till 1 juli 1983 gav Palme II 25 tilläggsdirektiv till gamla utredningar, varav 9 med politisk innebörd.

Summerar vi blir resultatet att Fälldin I lade ner, gjorde om eller gav tilläggsdirektiv av politisk innebörd ifråga om 19 av de sittande utredningarna 1976. Motsvarande, av politisk innebörd, skedde med 14 av de sittande utredningarna 1982. I förhållande till den totala stocken av utredningar vid tidpunkten för regeringsskiftena utgör detta 6,9 procent 1976 och 5,4 procent 1982. Två slutsatser är uppenbara: dels att likheten är mycket stor mellan 1976 och 1982, dels att den utredningsverksamhet som pågår vid tidpunkten för regeringsskiftena i mycket stor utsträckning får fortgå som tidigare

planerat. Sverige är stabilt, genom regeringsskiften, även när det gäller utredningsväsendet.

Till det här bör dock fogas två reservationer:F

– Den ena är att de utredningar som sitter vid tiden för regeringsskifte inte enbart är resultat av den avgående regeringens vilja utan i viss mån även av den tidigare oppositionens. Detta gäller i synnerhet 1976, när många av de nödtvungna utskottskompromisserna under jämviktsriksdagen just gick ut på att frågor skulle utredas. Förmodligen var det lättare för den dåvarande socialdemokratiska regeringen att gå med på föga bindande utredningar än att kompromissa i sak. Och den dåvarande oppositionen var så ovan vid parlamentariska framgångar att den gladdes redan åt att kunna påverka utredningsväsendet. Påfallande många av de utredningar som tillsattes de här åren, även under 1976/1977, visar sig vid närmare påseende vara ett resultat av utskottskompromisser under jämviktsriksdagen. Även under folktopparegeringens och mittenregeringens år fanns på olika områden antingen en egen vilja som låg nära den socialdemokratiska eller en benägenhet att tillgodose rimliga önskemål från oppositionen att få frågor belysta. Utredningen om real beskattning (som blev till god nytta i arbetet med löntagarfondsförslaget) är ett exempel på det förra, promsutredningen på det senare.

– Den andra är att politisk inriktning och huvudförslag från en utredning självfallet kan påverkas inte bara via nedläggningar och tilläggsdirektiv utan även genom ändringar på ordförandeposterna och i majoritetsförhållandena. 1976 avgick t ex, efter överläggningar i den socialdemokratiska partiledningen, samtliga ordförande i de viktiga utredningarna på skatteområdet samt arbetslivsområdet, strax före den nya regeringens tillträde. I skatteutredningarna sattes snabbt nya krafter in och de fick tilläggsdirektiv, slogs delvis ihop och försågs med snäva tidsgränser. I arbetslivsutredningarna ombads de tidigare ordförandena (gamla fackförbundsledare) att sitta kvar och med oförändrade direktiv. Skillnaden visade var den nya regeringen ville ha en ändrad reforminriktning och var den inte (samfällt) ville ha det.

Ifråga om personskiften har vissa studier redan gjorts.¹¹² De nya regeringarna har systematiskt gått igenom sammansättningen av sittande utredningar och sökt skaffa sig majoritet i de utredningar som de bedömt politiskt intressanta. För de borgerliga 1976 försvå-

rades detta av att många partsrepresentanter låg närmare socialdemokraterna. Inte heller ifråga om ordförande i kommittéer sker dock en total förändring i samband med regeringsskiften. Av 67 kommittéer med s-ordförande skedde efter 1976 års regeringsskifte ingen ändring i 35 fall. 16 fick borgerlig ordförande, 9 opolitisk ordförande och 7 hade våren 1977 entledigats utan att ha ersatts.¹¹³ En genomgång av kommittéberättelsen 1984 visar, att av sammanlagt 309 kommittéer som var verksamma under perioden 1 december 1982–1 december 1983 hade 58 socialdemokratisk ordförande (18,8 procent), 24 borgerlig ordförande (7,8 procent) och hela 227 (73,5 procent) ordförande utan direkt partibakgrund.

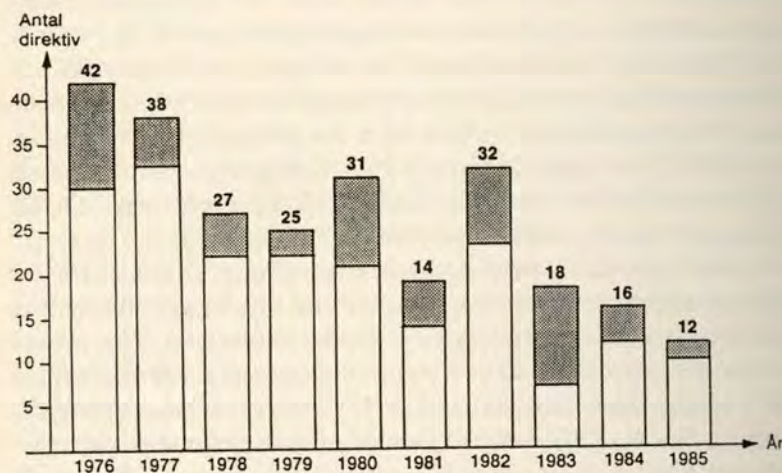
Likheten är även i detta avseende stor mellan 1976 och 1982. Det finns inte någon stark tendens att den ena regeringen tillämpar en mer snäv politisk utnämningsslinje än den andra vad gäller utredningar. 29 procent av de ordförande som utsågs i nya utredningar 1976 (under tiden fram till 1 juli 1977) var politiker (inkl statssekreterare). Samma gällde för 37 procent av motsvarande socialdemokratiskt tillsatta utredningar 1982. Men i absoluta tal gällde det 21 respektive 17 utredningar.

Hos både de borgerliga och socialdemokraterna fanns motverkande tendenser. De borgerliga 1976 hade å ena sidan en vilja att göra utredningsväsendet mer "parlamentariskt", å andra sidan en strävan på t ex det utredningstunga justitieområdet att göra utredningarna mer "sakliga" och "rättsligt välöverbäddade". En tendens till mer politik och mindre politik förelåg samtidigt, fast delvis på olika politiska områden. Socialdemokraterna 1982 hade å ena sidan en stark vilja att styra utredningsväsendet politiskt, å andra sidan en insikt att snabba och användbara utredningsresultat ofta bäst åstadkoms av utredningsvana experter. Ambitionen att göra utredningsväsendet mer politiskt matnyttigt för regeringen kunde alltså leda till slutsatsen att utredningarna som sådana borde i mindre grad genomföras av politiker.

Sammanfattningsvis kan vi ifråga om det utredningsväsende som togs över konstatera dels att de nya regeringarna mycket systematiskt och seriöst gick igenom alla kommittéer för att pröva vad som behövde läggas om, dels att resultatet av prövningen blev ganska marginella förändringar. Dock medförde regeringsskiftena att det politiska majoritetsförhållandet ändrades i flertalet viktiga utredningar.

Nästa fråga är vilka utredningar den nya regeringen själv ska dra

Diagram 14: Antal utredningsdirektiv som regeringarna beslutat under perioden oktober–januari olika år. Den skuggade delen utgörs av tilläggsdirektiv.



igång. En ny regering *ärver* en omfattande process men *föder* också nya processer.

Hur många utredningsdirektiv regeringarna beslutat under tiden oktober–januari olika år framgår av diagram 14. Under år med regeringsskiften utgör denna period de fyra första månaderna. I den mån de tillträdande haft klara föresatser med sig in i regeringsställning har de rimligen under denna period åtminstone hunnit besluta om de utredningar som dessa krävde.

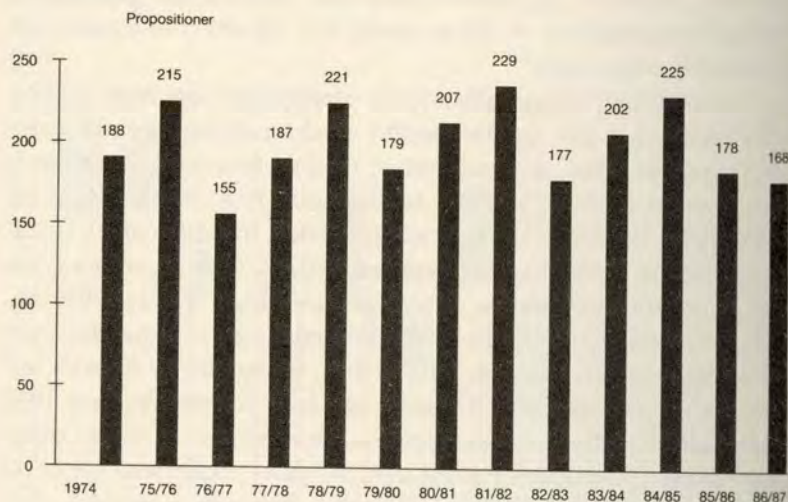
Som framgår av diagrammet är antalet utredningsdirektiv något större månaderna närmast efter ett regeringsskifte än vad de är under motsvarande månader andra år. Skillnaden är dock inte dramatisk. 1980–1981 tillsätts t ex fler utredningar än efter regeringsskiftet 1979. Troligen är detta ett uttryck för att 1976 och 1982 års regeringsskiften var de mest genuina skiftena, på det sättet att ett block tog över från ett annat. Diagrammet belyser en viktig realitet, nämligen att åtskilliga "översyner" och utredningsbehov kommer fram i politikens och förvaltningens löpande process. Riksdagen beställer utredningar, myndigheter och organisationer pekar på utredningsbehov, nya problem anmäler sig (eller gamla problem med ny styrka) oavsett regering och politisk fas och efter ett antal år när ett område inte "setts över" uppkommer en stämning att det

kan vara dags att "titta på det" igen. De med några års mellanrum återkommande bistånds- och bostadsutredningarna är exempel på det sista, likaså de på tjänstemannaplanet närmast självgående och rullande översynerna av olika lagkomplex via det utredningstunga justitiedepartementet.¹¹⁴

En intressant företeelse är att fler utredningar som regel tillsätts före val än efter val. Jag har jämfört antal utredningsdirektiv under de fyra månaderna juni–september med de fyra månaderna oktober–januari åren 1976–1985. Mellanvalsår finns ingen tydlig och systematisk skillnad. Däremot valår, bortsett från 1976 då 18 utredningsdirektiv beslutades de fyra månaderna före regeringsskiftet och 42 de fyra månaderna efter regeringsskiftet. Valåret 1979 beslutade regeringen om hela 79 direktiv under juni–september mot 25 under oktober–januari. Valåret 1982 beslutades 49 direktiv under juni–september mot 32 under oktober–januari. Valåret 1985 beslutades 23 direktiv under juni–september mot 12 under oktober–januari. Detta synes strida mot bilden av partier som går ut till väljarna med sina valprogram, varefter det/de som regerar efter valet tillsätter en mängd utredningar för att förverkliga programmet.

Två förklaringar ter sig mest näraliggande. Den ena är att utredningar i hög grad har använts inte bara som ett beredningsinstrument utan också som medel för politisk symbolik. I synnerhet folkpartiregeringen 1979 tillsatte en stor mängd utredningar, varav många med klar politisk innebörd. Den tog chansen, medan den ännu gavs, att sätta igång de processer den önskade, men därtill var säkert åtskilliga av dessa utredningar ett led i en politisk profilering, där själva tillsättandet bedömdes ge en effekt i sig. Det är inte onaturligt att utredningar som instrument för politisk profilering väger tyngre före val än efter val. Den andra förklaringen är att fler regeringförslag avlämnas mot slutet av en mandatperiod än vid början av den. Se diagram 15. Arbetsplaneringen inom en regering leder tydligen till att fler förslag har "mognat fram" och beretts färdigt till det tredje året (vartill även här kommer behovet att visa särskild aktivitet inför väljarna valår). Genom att antalet regeringförslag och utskottsbetänkanden är avsevärt större det tredje året av en mandatperiod än de båda första kommer då också många beställningar om utredningar, vilka delvis effektueras av regeringen under sommaren valår. Att så många av de direktiv som beslutades av mittenregeringen sommaren 1982 visade sig kunna acceptera-

Diagram 15: Antal propositioner från regeringen 1974–1986/87.
Källa: riksdagens kammarskansli.

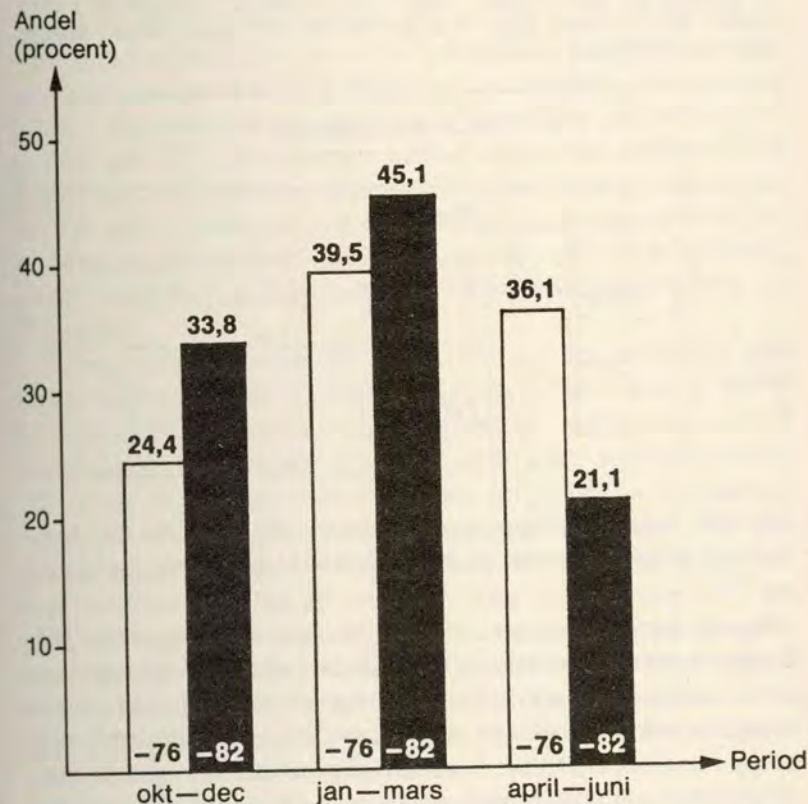


ras av den nya regeringen på hösten är ett uttryck för detta fenomen. En stor källa till nya utredningar är nämligen gamla utredningar och propositioner. Författarna och förslagsställarna i dessa brukar inte bara "lösa" problem utan lika mycket "upptäcka" frågor som behöver granskas ytterligare.

Till det här kom just 1982 att den tillträdande regeringen hade den bestämda ambitionen att begränsa antalet nya traditionella kommittéer. Skillnaden mellan 1976 och 1982 är i det fallet påtaglig. Från regeringsskiftet fram till 1 juli året därpå tillsattes 1976 hela 85 nya kommittéer, mot 39 efter regeringsskiftet 1982. De konventionella nya utredningarna var alltså mindre än hälften så många efter regeringsskiftet 1982 som efter regeringsskiftet 1976.

Av diagram 16 framgår att Palme II var avsevärt snabbare än Fälldin I med att besluta om nya utredningar och tilläggsdirektiv. Av samtliga direktiv som beslutades under regeringarnas första nio månader, innan sommaren bröt in, hann den socialdemokratiska regeringen ta en tredjedel inom tre månader, före årsskiftet, mot mindre än en fjärdedel för den borgerliga regeringen. 1982/1983 togs flest direktiv i december och februari, 1976/1977 i februari och framförallt juni. Regeringsovana och förhandlingsproblem med tre partier 1976 framstår som huvudorsakerna till skillnaden, inte att

Diagram 16: Fördelning över tid av de beslut om utredningsdirektiv som togs av Fälldin I och Palme II före 1 juli året efter tillträdet.



1982 års regering skulle ha varit så mycket bättre förberedd (inga skisser till direktiv hade skrivits före tillträdet).

Ifråga om de nya utredningar som en ny regering sätter igång tycker man att den borde vara obelastad av ett historiskt arv. Dessa nya utredningar borde i hög grad vara uttryck för den nya regeringens helt egna politiska ambitioner på för den centrala områden, närmast de som partiet/partierna ifråga särskilt drivit i den föregående valrörelsen. Jag har i detalj gått igenom alla utredningsdirektiven till de nya utredningar som tillsattes 1976 och 1982 under de nio månaderna fram till 1 juli året efter regeringsskiftet och särskilt studerat om initiativet till en utredning är regeringens eget eller kommer någon annanstans ifrån; vidare om utredningen har ett

Tabell 38. Nya utredningar som tillsattes av Fälldin I resp Palme II från regeringskiftet fram till 1 juli året efter, fördelade enligt två variabler: huruvida de hade samband med valprogrammet och om de tillkom på eget initiativ eller inte. Talen för Fälldin II i övre vänstra hörnet inom varje fält, för Palme II i nedre högra hörnet. 1976 N = 85, 1982 N = 39.

		Samband valprogram	
		Nej	Ja
Eget initiativ	Nej	41 / 12	14 / 5
	Ja	14 / 10	16 / 12

samband med valprogrammet och kan sägas utgöra ett led i förverkligandet av detta. Tolkningen har i båda fallen varit generös.¹¹⁵

Resultatet sammanfattas i tabell 38. Det visar sig att ungefär hälften av de nya utredningar som tillsattes efter 1976 års regeringskifte saknar samband med valprogrammen för regeringspartierna och dessutom grundades på andras initiativ (gamla riksdagsbeställningar, skrivelser från verk, aviseringar som den föregående regeringen gjort osv).¹¹⁶ De utredningar som har den dubbla egenskapen eget initiativ från den nya regeringen och samband med valprogrammet visar sig vara en liten del av samtliga nya utredningar efter ett regeringskifte: 18 procent 1976 och 26 procent 1982. När man skalar bort alla nya utredningar som andra har tagit initiativet till och de som inte har samband med valprogrammet blir likheten mellan 1976 och 1982 betydande. Återstår gör då 16 nya utredningar 1976 och 12 nya utredningar 1982. Dessa utgör den kärna av nya utredningar som är viktig för de nya regeringarna. Här hittar man bl a energikommissionen och husläkarutredningen 1976, ekobrottskommissionen och fondutredningarna 1982.

Att regeringen har beslutat om direktiv för en utredning innebär inte i sig att den har tillsatts. Formellt får ett statsråd med regeringens anslutning till hans föredragning (direktiven) bemyndigande att

tillsätta utredningen. Själva tillsättandet sker sedan genom beslut av det enskilda statsrådet, taget i form av departementsprotokoll. Det viktiga för möjligheten att snabbt få fram resultat av en utredning är inte när den beslutats utan när den har tillsatts och praktiskt kan börja fungera. Innan det finns ordförande, ledamöter och sekreterare kan man knappast hävda att en utredning har kommit igång. I 33 procent av nya utredningar med någon politisk betydelse 1976 gick det mindre än en månad mellan bemyndigande och tillsättande. 1982 tillsattes 41 procent av utredningarna inom denna tid. För hela 33 procent av de politiskt intressanta nya utredningarna 1976 dröjde det dock mer än två månader efter regeringsbeslut innan statsrådet hade satt dem i sjön. Motsvarande andel 1982 var 27 procent.

Denna skillnad mellan 1976 och 1982 ska läggas till den som tidigare noterats: Fälldin I dröjde längre än Palme II med att besluta om nya utredningsdirektiv efter regeringskiftet och dess statsråd tog dessutom i genomsnitt längre tid på sig efter regeringsbesluten för att utse de personer som skulle göra utredningarna. Ett extremt exempel är översynen av valutareglerna. Den 30 juni 1977 anslöt sig regeringen till ekonomiministerns direktiv och han fick bemyndigande att tillsätta en utredning. Den 20 september 1977 utsågs ordförande (förr riksbankschefen Krister Wickman). Ledamöter förordnades den 1 februari 1978 och huvudsekreterare den 1 september 1978. Utredningen blev sedan klar i november 1985, efter 101 månaders arbete och sedan inte bara sex borgerliga år utan även tre socialdemokratiska hunnit passera. Även 1982 gick det i några viktiga fall lång tid mellan bemyndigande och tillsättande. Det gäller t ex översynen av konsumentpolitiken, kemikommissionen, stat-kommunberedningen och översynen av mineral-lagstiftningen.

Så korta som mandatperioderna är i Sverige har det stor betydelse för möjligheterna att få fram beslutsunderlag före nästa val att direktiv ges snabbt av en ny regering och att regeringsbeslut likaså snabbt följs av att nya utredningar faktiskt tillsätts och kan börja arbeta.

Av de 30 nya utredningar som tillsattes 1976 och som hade samband med valprogram var 16 (53 procent) klara före årsskiftet 1978/1979, den sista ungefärliga tidpunkt som krävs för att det i praktiken ska vara möjligt att på grundval av utredningarna lägga fram regeringsförslag under mandatperioden. Genomsnittlig utrednings-

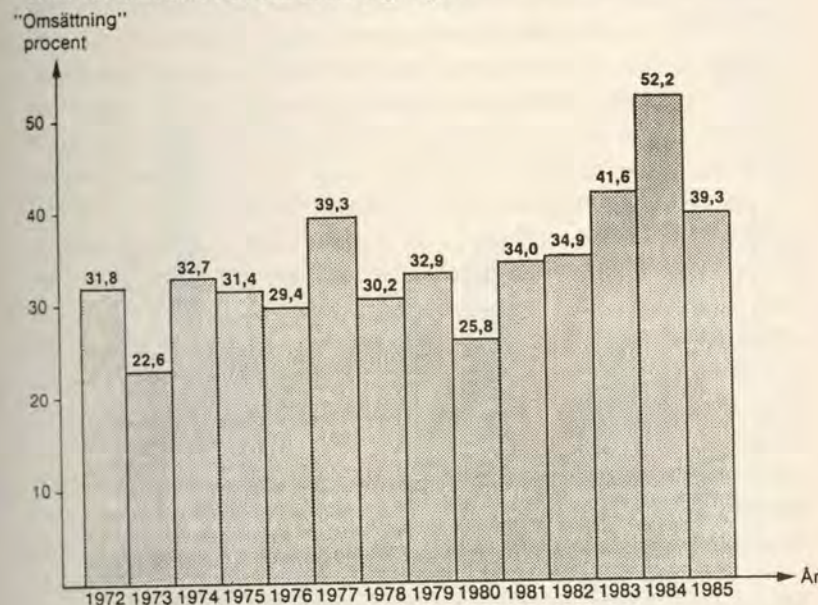
tid för dessa 30 utredningar var 22 månader (median). Av de 17 nya utredningar som tillsattes 1982 och som hade samband med valprogram var 12 klara före årsskiftet 1984/1985 (71 procent). Genomsnittlig utredningstid för dessa 17 utredningar var 16 månader.

Även när det gällde att driva fram resultat från utredningar som tillsattes var alltså Palme II effektivare än Fälldin I. Men, som senare ska visas, var denna i sin tur "effektivare" än Palme I. Delvis rör det sig alltså om en förändring över tid, med allt snabbare arbetande utredningar som blir till effektivare redskap för regeringarna. Det som snarast överraskar vid en detaljerad granskning av utredningar och utredningstider är hur snabbt det i många fall gick redan 1976 att få fram det utredningsunderlag den nya regeringen behövde. Tvåårsgränsen för nya utredningar har framstått som ett nytt drastiskt steg från 1982 års tillträdande regering. Men över hälften av de politiskt intressanta utredningar som startmånaderna tillsattes av Fälldin I var faktiskt klara på kortare tid än två år, ja en fjärdedel på mindre än ett år. 1982 var 77 procent av de politiskt intressanta utredningar som tillsattes startmånaderna klara på kortare tid än två år, 35 procent på kortare tid än ett år.

En bestämd tidsgräns för när utredningen skulle vara färdig fanns angiven i 29 procent av samtliga utredningsdirektiv från startperioden 1976/1977 och i 85 procent av fallen hölls också tidsgränsen (med mindre än tre månaders försening). I ytterligare 21 procent av direktiven angavs att utredningen borde genomföras "skyndsamt". I motsvarande utredningsdirektiv från starten 1982/1983 fanns bestämd tidsgräns i 68 procent (ytterligare tio procent "skyndsamt") och i 60 procent av fallen hölls tidsgränsen. Bland dem som försenades mer än ett år kan nämnas översynen av bostadspolitiken och av minerallagstiftningen. Palme II-regeringen satte alltså fler och hårdare tidsgränser än Fälldin I-regeringen men i gengäld misslyckades utredningarna i fler fall med att hålla dem.

För att summera: 1982 års tillträdande regering framstår genomgående som effektivare än 1976 års i att besluta om, tillsätta och få fram resultat från nya utredningar. Men lika viktigt att konstatera är att det i båda fallen, även 1976, var fullt möjligt för en ny regering att i politiskt viktiga frågor sätta igång ett utredningsarbete som gav underlag för regeringsförslag under mandatperioden. En stor del av folkpartinregeringens febrila aktivitet våren 1979 hade sin bakgrund i att underlag nu hade kommit fram och remissbehandlats i ett stort antal frågor som satts igång under start-

Diagram 17: "Kommittéomsättningen" åren 1972–1985 (antal kommittéer som avslutats under året, dividerat med antal kommittéer som var verksamma vid årets ingång).

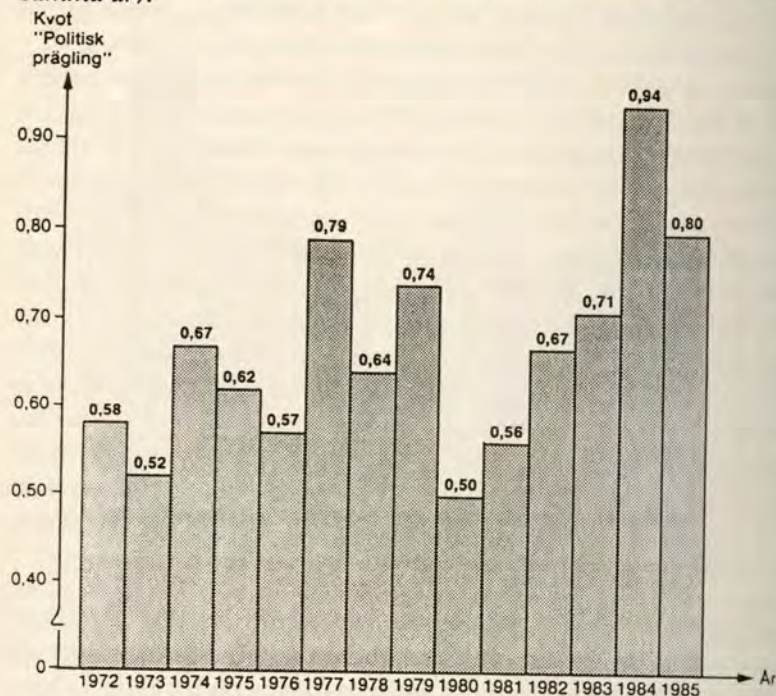


perioden för Fälldin I. Den ovana som präglade 1976 års tillträdande regering försenade en del men var på många områden trots allt inget avgörande hinder för att under mandatperioden hinna ta fram det utredningsunderlag som behövdes. Medan en genomsnittlig ny utredning av politisk betydelse som tillsattes vid starten 1976 tog knappt två år för att bli färdig tog motsvarande nya utredning från starten 1982 knappt ett och ett halvt år. Det är en skillnad, men den är inte dramatisk.

I ett viktigt avseende gjorde 1982 års tillträdande regering en extra ansträngning. Det gäller agerandet för att snabbt få fram så mycket material som möjligt från det samlade utredningsväsendet, alltså såväl sittande utredningar som nya. Detta framstår 1982 som en tyngre vägande ambition än att ändra inriktning på utredningarna. Så många utredningar som möjligt skulle bli färdiga så snabbt som möjligt, så att regeringen kunde ta vara på materialet i sina överväganden och i sitt handlande.

Diagram 17 visar vad jag har gett beteckningen "kommittéomsättningen" (antalet kommittéer som avslutats under året, dividerat med antalet kommittéer som var verksamma per den första decem-

Diagram 18: "Politisk präglingkvot" för utredningsväsendet åren 1972–1985 (summan av avslutade och nytillsatta utredningar ett visst år, dividerad med genomsnittligt antal verksamma utredningar samma år).



ber året innan).¹¹⁷ Talen bör visa hur snabbt en regering lyckas omsätta stocken av utredningar. En tydlig ökning sker efter regeringsskiftet 1976. Den mest dramatiska ökningen sker dock efter regeringsskiftet 1982. År 1984 uppgår antalet avslutade kommittéer till mer än hälften av de kommittéer som fanns kring årsskiftet. Under åren 1972–1976 var omsättningstalet i genomsnitt 29,6. Under de sex borgerliga åren 1977–1982 var det 32,9 och under åren 1983–1985 i genomsnitt 44,4. Palme II fick snabbare snurr på utredningsväsendet än de borgerliga regeringarna, men dessa ökade i sin tur takten i utredningsväsendet jämfört med hur det var under Palme I.

Två skeden i utredningars liv ger en regering särskilda möjligheter att prägla en frågas behandling. Det ena skedet är när utredningen tillsätts; då styr regeringen ämnesval, inriktning, tidsgränser, sammansättning, sekretariat m m. Det andra skedet är när

utredningen avslutats. Då styr regeringen remissinstanser men framförallt beredningen av frågan, som nu ligger inom regeringskansliet. Regeringen kan ändra processen i en rad olika riktningar: lägga allt åt sidan, lägga fram förslaget som det är, tillsätta ny utredning, begära kompletteringar från ett verk, ta vara på grundmaterialet men på egen hand arbeta fram andra lösningar eller dra andra slutsatser osv. Man skulle därför kunna tala om en "politisk präglingkvot" som består av summan av avslutade och nytillsatta utredningar ett visst år, dividerad med det genomsnittliga antalet verksamma utredningar samma år. Ju högre detta tal är, desto större möjlighet har regeringen haft att själv sätta sin prägel på de frågor som utreds. Kvoten skulle som högst kunna uppgå till 2,0, nämligen om samtliga utredningar som fanns vid årets början avslutas under året och samtliga utredningar som fanns vid årets slut nytillsatts under året. Den politiska präglingkvoten för utredningsväsendet åren 1972–1985 framgår av diagram 18. Resultatet bekräftar den tidigare bilden: Fälldin I medförde en förändring i förhållande till åren innan, med en växande andel avslutade och nytillsatta kommittéer, och Palme II innebar en ytterligare sådan förändring.

Innebörden av detta är att regeringarna, och då inte minst nya sådana, över tiden har gjort sig mindre beroende av det historiska arvet vad gäller utredningsprocesser. Tendensen förstärks av att man på senare år också totalt sett har minskat omfånget på kommittéväsendet i dess klassiska mening. Detta kan visas med två mått: antalet kommittéer och kostnaderna för kommittéväsendet. Utvecklingen enligt det första måttet redovisas i tabell 39. Antalet kommittéer ökade något under den första borgerliga mandatperioden och framförallt under folkpartiregeringens år. Men sedan kom det stora brottet, inte vid regeringsskiftet 1982 utan 1981, efter andra oljekrisen. De växande ekonomiska problemen och den allt värre budgetkrisen tvingade regeringen att ta ett fastare grepp om utredningsväsendet. Ett sätt att minska inflödet av kostnadskrävande reformkrav var helt enkelt att inte tillsätta en massa utredningar som genererade sådana krav. Tabell 40 visar den drastiska förändring som har skett. I fasta priser kostade kommittéväsendet 1985/1986 (inklusive sådana viktigare arbetsgrupper i regeringskansliet som belastar kommittéanslaget) bara en dryg tredjedel av vad det kostade 1979/1980.

Två andra former som istället används flitigare är att tillsätta

Tabell 39. Antalet avslutade och tillsatta kommittéer åren 1972–1985 samt nettoförändring i antalet resp år.

	Avslutade	Nya	Netto
1972	93	71	-22
1973	61	88	+27
1974	97	103	+ 6
1975	95	84	-11
1976	82	75	- 7
1977	107	110	+ 3
1978	83	97	+14
1979	95	135	+40
1980	85	80	- 5
1981	110	55	-55
1982	94	82	-12
1983	107	57	-50
1984	108	69	-39
1985	66	70	+ 4

Tabell 40. Totala kostnader för det statliga kommittéväsendet. Utfall i fasta priser budgetåren 1972/73 – 1985/86.

	(72/73 års) Fasta priser	
72/73	86 731	mkr
73/74	76 373	
74/75	88 639	
75/76	95 052	
76/77	90 231	
77/78	111 152	
78/79	114 707	
79/80	121 543	
80/81	118 788	
81/82	100 418	
82/83	75 099	
83/84	69 231	
84/85	54 358	
85/86	44 183	

egna arbetsgrupper inom och mellan departementen samt att ge konkreta uppdrag till underlydande myndigheter.

Jag har gått igenom samtliga departementsprotokoll (utom för gamla UD) för att se vilka interna arbetsgrupper m m som tillsatts av statsråden från regeringsskiftet fram till 1 juli året efter. Inte alla existerande arbetsgrupper har tillsatts på detta formella sätt, men i flertalet fall har det skett och de har då ofta också fått korta direktiv, i form av en PM som lagts till departementsprotokollet. Efter regeringsskiftet 1976 tillkom i den här formen 19 arbetsgrupper. 1982 tillkom 28. Av de senare var dock sex arbetsgrupper för att genomföra departementsreformen. Vidare återfinns i departementsprotokollen åtta utrednings- eller förhandlingsuppdrag 1976 (varav sex från industriminister Åsling) och lika många 1982. Härutöver ges några uppdrag till myndigheter, främst statens arbetsgivarverk i samband med olika organisations- och personalförändringar.

Slutsatsen, måhända överraskande, är att det inte är någon större skillnad mellan startperioderna 1976 och 1982 när det gäller interna arbetsgrupper och statsrådsuppdrag. Likheter överväger, och de säger att mycket viktiga frågor – väl så viktiga som i flertalet utredningar – bearbetas via arbetsgrupper inom regeringkansliet. Bland 1976 års arbetsgrupper kan nämnas dem för framtida flygplanssystem, familjepolitiken, flyktingpolitiken, stålindustrin, varven. Bland 1982 års arbetsgrupper återfinns regeringens bygggrupp (ledd av en särskilt tillsatt planeringschef, förordnad i statsrådsberedningen), grupper om parlamentarisk insyn i krigsmaterielexporten, differentierade vårdavgifter vid sjukhusvård, lördagsstängda systembutiker, familjepolitiken, stimulanser av hushållssparandet (allemanssparandet), utslagningen i grundskolan, flyktingverksamheten, specialstålet, tekoindustrin, ROT-program inom byggsektorn m m.

Att skillnaden i antal är så liten mellan 1976 och 1982 förklaras dels av de särskilda behov av "kommissioner" och arbetsgrupper som skapades av industrikriserna, dels av det särskilda politiska behov som fanns i koalitionsregeringen att lösa problem mellan de tre partierna. En typisk arbetsgrupp 1976, bortsett från de som gällde industrikriser, bestod av företrädare för de närmast berörda departementen samt från vart och ett av de tre regeringspartierna. Till detta kom åtskilliga informella arbetsgrupper mellan departe-

ment och samordningskanslier eller någon riksdagsman från varje regeringsparti. Det totala antalet arbetsgrupper för olika sakfrågor i regeringskansliet torde därför ha varit snarast högre under Fälldin I än under Palme II. Arbetsgrupperna efter 1982 har oftare företrädare utifrån, från verk och fackliga organisationer. Ett formellt statsrådsförordnande genom beslut i departementsprotokoll har förmodligen ibland varit ett sätt att i den reguljära arbetsprocessen i departementen föra in en del LO-företrädare som s-regeringen har varit politiskt angelägen om att förankra sig hos. Palme II hade mindre behov av intern politisk samordning än Fälldin I.

Mot bakgrund av att en ny uppmärksamhet kommit att riktas mot de interna arbetsgrupperna under senare år, i samband med att det traditionella kommittéväsendet minskats, bör också framhållas att begreppet "arbetsgrupp" lätt leder tankarna i en alltför formell riktning. Regeringskansliets funktion är just att vara ett effektivt och snabbt arbetande stabsorgan åt regeringen och rymmer redan i sin grundorganisation ett femtiotal sakenheter som skulle kunna betecknas som "arbetsgrupper". Ofta berör en fråga flera departement och om den har tillräcklig betydelse kan de berörda behövas några gånger för att klara ut den. På det sättet bildas och upplöses arbetsgrupper ständigt i regeringskansliet. Att ett nytt ord plötsligt blir på modet – vare sig det är "arbetsgrupp", "beredning" eller "kommission" – bör inte förleda oss att analytiskt dra längre gående slutsatser om förändringar än vad som svarar mot vad som faktiskt sker.

Någon förändring torde ha skett, så att nu i något högre grad än förr även material i politiskt och sakligt tunga frågor tas fram inom regeringskansliet, utan att gå via en offentlig kommitté. Denna tendens är fullt förenlig med det samtidiga konstaterandet att en större andel av de kommittéer som faktiskt tillsatts har gjorts parlamentariska.¹¹⁸ Genom att kommittéväsendet har rensats såväl från en mängd tekniska och administrativa utredningar som från många hårt målinriktade politiska uppdrag har det i större utsträckning kommit att bestå av stora "översyner", typ av konsumentpolitiken, bostadspolitik, vuxenutbildningen, där det är naturligt att kommittéerna blir parlamentariska. En stigande procentsats parlamentariska utredningar i ett kommittéväsende som fått mindre omfång och mindre betydelse för regeringens handlande behöver inte vara uttryck för ökad parlamentarisk makt.

En annan metod för en regering att driva fram ett beslutsunderlag är att ge uppdrag till underlydande myndigheter. I den socialdemokratiska regeringens nya riktlinjer från hösten 1982 rörande användningen av utredningsväsendet pekade man på sådana uppdrag som ett lämpligt alternativ till att tillsätta kommittéer. Jag har i regeringsprotokollen, expeditionslistorna och delvis akterna gått igenom samtliga uppdrag som de båda regeringarna gett till verk och andra myndigheter från tillträdet fram till 1 juli året efter.¹¹⁹ Det totala antalet sådana uppdrag 1976 var 108. Under samma startperiod 1982 var antalet uppdrag 147. Politisk innebörd har jag bedömt att 32 uppdrag 1976 och 58 uppdrag 1982 hade. Det gör 30 procent av 1976 års uppdrag och 40 procent av 1982 års. Palme II gav alltså fler regeringsuppdrag och en större andel av dem hade dessutom politisk innebörd. Flest uppdrag av politisk innebörd kom 1976 från industridepartementet (energi samt småföretag), utbildningsdepartementet (högskola mest) samt budgetdepartementet (besparingar, effektiviseringar). 1982 dominerar industridepartementet, finansdepartementet och utbildningsdepartementet. Det totala antalet regeringsuppdrag från olika departement framgår av tabell 41. Likheten mellan regeringarna är slående vad gäller departementens rangordning. Rangkorrelationskoefficienten är så hög som + 0,8. Det finns uppenbarligen behov och traditioner som verkar rakt genom regeringsskiftet. Justitiedepartementet och UD har kapacitet att klara sig själva. Utbildningsdepartementet använder flitigt SÖ och UHÄ som utredningsorgan. Ingen motsvarande tradition finns hos socialdepartementet i förhållande till socialstyrelsen och riksförsäkringsverket. Det är svårt att se varför inte socialdepartementets ledning skulle kunna styra vad dess viktigaste verk arbetar med i samma grad som utbildningsdepartementet gör med sina främsta verk. De båda regeringarna agerar i det fallet lika.

Bestämd tidsgräns för när uppdraget ska vara fullgjort och redovisas till regeringen finns ifråga om 21 procent av uppdragen 1976 och 53 procent 1982. De tidsgränser som ges är hos båda regeringarna till omkring 90 procent kortare än ett år, till hela 57 procent kortare än sex månader. Uppdrag till verk kan alltså vara en mycket effektiv metod att få fram ett underlag som en ny regering behöver. Verken är numera vana vid att ta emot och utföra sådana uppdrag och att tvingas göra det på mycket kort tid. Denna beredningsform kan också innebära att regeringen vänder den politiska

Tabell 41. Antal regeringsuppdrag till myndigheter från Fälldin I resp Palme II från tillträdet fram till 1 juli året efter, rangordnade efter departement.

1976		1982	
1. U	29	U	36
2. I	15	I	24
3. Fi	14	Fi	18
4. Jo	13	K	17
5. F	8	F	15
6. A	7	A	8
7. S	7	Jo	8
8. H	5	Bo	7
9. K	4	Kn/Ci	6
10. Bo	4	S	6
11. Ju	2	Ju	1
12. Kn	0	H	1
13. UD	0	UD	0

processen: själv bestämmer vad det är viktigast att verken sysslar med och inte passiv väntar på att verken ska förse regeringen med arbetsmaterial som myndigheterna har tagit initiativ till.

Dock visar en detaljerad genomgång av upphovet till regeringsuppdrag att bakom även dessa i själva verket ofta ligger andra än regeringen, och då mycket ofta verken själva. Ifråga om ca 60 procent av de regeringsuppdrag som gavs till myndigheter 1976 har jag kunnat direkt belägga av underlaget till uppdragen att de har sin bakgrund i att en myndighet själv föreslagit att den borde utföra en viss uppgift, t ex i sin petita, eller att riksdagen beslutat om en reform som kräver vissa uppföljande åtgärder eller att en föregående utredning (ofta hos myndigheten) bollas över till myndigheten. Andelen är lägre 1982 men fortfarande hög. I många fall får man bilden av ett perpetuum mobile, en närmast självgående och evigt löpande utredningsprocess där det är nästintill omöjligt att urskilja vem som egentligen har satt igång det hela: verk kommer med ett material till ett departement där tjänstemän som tidigare har arbetat på verket arbetar fram direktiv till en utredning som arbetar något år och sedan lägger ett förslag som går på remiss till bl a verket och sedan föranleder en proposition och ett riksdagsbeslut

som följs av ett regeringsuppdrag till verket som sedan redovisas för regeringen tillsammans med uppslag till ytterligare undersökningar som verket får i uppgift att utföra genom ett nytt regeringsuppdrag etc.

Av samtliga 108 regeringsuppdrag under den angivna tidsperioden 1976/1977 bedömer jag att högst 10 kan sägas utgöra en politisk uppföljning av valprogrammet. Detsamma kan sägas om högst 25 av de 147 regeringsuppdragen 1982/1983.

I 1982 års riktlinjer ingick också att regeringens stabsverk – statskontoret och riksrevisionsverket – skulle användas flitigare för att utföra viktiga utredningsuppgifter åt regeringen. Det är möj-

Tabell 42. Antal initiativ med politisk innebörd från de nya statsråden i Fälldin I från tillträdet fram till 1 juli 1977 i form av nya utredningar, tilläggsdirektiv till gamla, nedlagda utredningar och propositioner till riksdagen (siffra inom parentes inkluderar politiska initiativ inom ramen för större proposition som annan minister haft huvudansvaret och bokförts för).

	Ny utredning	T-direktiv	Nedlagd utredning	Proposition	Summa
Fälldin	—	—	—	(1)	0 (1)
Bohman	4	—	—	1	5
Ahlmark	1	—	1	—	2
Romanus	3	2	—	2	7
Turesson	—	—	—	—	0
Gustavsson	—	—	—	2	2
Antonsson	4	—	2	1	7
Mogård	1	1	—	—	2
Olsson	—	1	—	2	3
Dahlgren	3	1	—	—	4
Åsling	2	1	—	—	3
Söder	—	—	—	—	0
Troedsson	3	—	—	(1)	3 (4)
Mundebo	4	3	4	8	19
Krönmark	1	—	—	1	2
Ullsten	1	—	—	—	1
Burenstam Linder	2	1	—	1	4
Wikström	1	2	—	—	3
Johansson	3	—	—	1	4
Friggebo	—	—	—	—	0
	33	12	7	19	71

Tabell 43. Antal initiativ med politisk innebörd från de nya statsråden i Palme II från tillträdet fram till 1 juli 1983 (siffror inom parentes inkluderar politiska initiativ inom ramen för större proposition som annan minister haft huvudansvaret och bokförts för).

	Ny utredning	T-direktiv	Nedlagd utredning	Proposition	Summa
Palme	1	—	—	(1)	1 (2)
I. Carlsson	2	—	—	—	2
Rainer	1	3	—	2	6
Bodström	2	—	—	—	2
B. Andersson (Thunborg)	—	—	—	1	1
S. Andersson	—	—	—	2	2
Boström	1	1	—	(1)	2 (3)
Feldt	4	—	—	5	9
Hjelm-Wallén	—	—	—	—	0
Lundkvist	2	1	—	1	4
Leijon	—	2	2	(2)	4 (6)
Gustafsson	2	—	—	1 (2)	3 (4)
Petersson	3	—	—	2 (3)	5 (6)
Holmberg	2	—	1	—	3
Sigurdson	—	—	—	—	0
Göransson	—	2	1	—	3
Gradin	—	—	—	—	0
Dahl	2	—	1	(1)	3 (4)
R. Carlsson	—	—	—	1	1
	22	9	5	15	51

ligt att detta skedde senare under mandatperioden för Palme II. För den startperiod på nio månader som jag särskilt studerat¹²⁰ är skillnaderna i det här avseendet små mellan 1976 och 1982. Statskontoret och RRV fick fem regeringsuppdrag 1976 och elva 1982. Av dessa kan tre 1976 och fyra 1982 sägas ha politisk betydelse. Användningen av de båda verken är liten och likartad under startperioderna.

9. Vilken skillnad gör nya statsråd?

En sammanfattande slutsats i den del som gäller sakfrågor och beredningsprocesser under en ny regerings första tid är att statsråd

och regeringar gör oerhört mycket och är ständigt tidspressade men att en liten del av vad de gör utgörs av flödet enligt den demokratiska styrningskedjan: valprogram som genom egna, självständiga initiativ omvandlas till regeringsförslag, utredningar, uppdrag och beslut.

För det första kan en regering i ytterligt få fall genom att blott säga "varde!" bestämma hur verkligheten ska bli. Regeringsbeslut innebär nästan alltid att regeringen *antingen* tar ställning till ärenden som andra har förelagt den *eller* att regeringen överlämnar förslag för andras vidare beslut och hantering, främst riksdagen. Det är som viktigaste kommunikationscentrum i dessa processer — den svängdörr som det mesta ska igenom och med vissa möjligheter för svängdörren att ibland öppna sig och ibland slå igen — som regeringens främsta möjligheter ligger. För det andra tvingas en regering hantera en väldig mängd andra frågor än de som valrörelser handlar om. För det tredje upptas en stor del av statsrådets tid och kraft av symbolhandlingar, förankringar och "prat"¹²¹: intervjuer för press, radio, TV, anföranden på kongresser, studieresor i landet, tal vid möten i partiorganisationen etc.

Tabellerna 42 och 43 visar hur många initiativ med politisk innebörd som de nya statsråden 1976 resp 1982 tog under sina första nio månader i några viktiga avseenden: propositioner, ny utredning, tilläggsdirektiv till sittande utredning, nedläggning av sittande utredning.

Noterbart ifråga om enskilda statsråd 1976 är budgetminister Ingemar Mundebo's dominans vad gäller politiskt betydelsefulla initiativ. Relativt många sådana initiativ togs också av kommunministern och justitieministern. Bakom ligger politiska prioriteringar hos den nya regeringen: skattefrågorna och datafrågorna hos Ingemar Mundebo, demokrati/byråkrati/decentraliseringsfrågorna hos Johannes Antonsson, yttrandefrihetsfrågorna och rättssäkerhetsfrågorna hos Sven Romanus. 1982 står finansminister Feldt för de flesta initiativen (bl a några i fondfrågan). En annan initiativtvingning minister är justitieminister Ove Rainer (främst ekonomisk brottslighet och angränsande frågor).

Det mest intressanta är dock hur få initiativen är per minister. Det rör sig ju om mycket viktiga instrument för nya statsråd som vill genomföra något politiskt: att lägga förslag till riksdagen, att ändra styrriktning på det utredningsväsende som tas över, att tillsätta nya utredningar. Ändå tar ett genomsnittligt statsråd inte mer

Tabell 44. Summering av antal initiativ av politisk innebörd per statsråd under de första nio månaderna av Fälldin I och Palme II (inom parentes anges antalet om man tar hänsyn även till del i samlingsproposition).

	Ny utredning		T-direktiv		Nedlagd utredning		Proposition		Summa	
	1976	1982	1976	1982	1976	1982	1976	1982	1976	1982
Median	1	1	0	0	0	0	0 (1)	0 (1)	3	2 (3)
Medelvärde	1,65	1,16	0,6	0,47	0,35	0,26	0,95	0,79	3,55	2,68
Antal utan	6	8	12	14	17	15	11 (9)	11 (7)	4 (3)	3

än sammanlagt tre sådana initiativ från regeringsstarten fram till 1 juli året efter, alltså under sina första nio månader. Som framgår av den summerande tabell 44 är medelvärdet av antal initiativ något högre 1976 än 1982. I gengäld framlades 1982 ett par samlingspropositioner av stor vikt, varför huvudslutsatsen är den av stor likhet mellan regeringarna. 1982 års regering gjorde det den ville utträta snabbare och effektivare än 1976 års, men det totala omfånget av initiativ med politisk innebörd det första året var ungefär detsamma.

Sex statsråd 1976 och åtta statsråd 1982 tillsatte inte under de första nio månaderna en enda ny utredning som kan sägas ha haft samband med valprogrammet. Ungefär hälften av statsråden båda åren lade inte fram en enda proposition av denna innebörd. Tre (möjligen fyra 1976) statsråd i vardera regeringen tog inte ett enda initiativ av de här fyra slagen, med koppling till valprogram.

Det här behöver inte visa initiativförmågan hos personerna ifråga. Det kan lika gärna belysa två andra förhållanden. Det ena är att motsättningarna mellan de politiska blocken, i vart fall om man ser till mittenpartierna och socialdemokraterna, på många sakfält inte har varit så stora som den politiska debatten ibland gett intryck av (plan- och bostadsministrarna och utrikesministern 1976 ville t ex inte ändra på mycket av tidigare grundlinjer; motsvarande gällde t ex utbildningsministern, invandrarministern, sjukvårdsministern och försvarsministern 1982). Det andra är att valprogram i stor utsträckning formas utifrån andra kriterier än att utgöra arbetsprogram för en kommande regering (även om begreppet "valprogram" vid min klassificering har tolkats mycket vitt).

Resultatet har heller inte bara en dyster innebörd för dem som

anser att nya regeringar bör ha en verklig politisk inverkan på vad som beslutas. Redan att ta tag i en eller ett par stora frågor inom sitt ansvarsområde och där ta initiativ av påtaglig betydelse – lägga ett strategiskt viktigt förslag till riksdagen, lägga om en sittande utredning och kanske tillsätta en ny – kan för ett enskilt statsråd vara en nog så omfattande och betydelsefull insats, jämfört med vad tidigare regeringar och statsråd har gjort av central politisk innebörd. Om uppåt 20 ministrar gör detsamma under en startperiod kan summan trots allt bli en rad inte oviktiga förändringar från den nya regeringen.

Att förbereda en "rivstart" av detta kvantitativa omfång är ingen orimligt omfattande uppgift. Genomgången av vad som faktiskt händer i sakfrågor under nya regeringars första år styrker bilden att det verkligt viktiga ifråga om förberedelser inte är mängd utan kvalitet. En korrekt analys av framförallt den ekonomiska problembilden i förening med 10–20 initiativ till förändringar som i förväg har tänkts igenom som de strategiskt allra viktigaste samt en god personuppsättning för att genomdriva dem – det är ungefär vad som krävs för att en ny regering ska i sakfrågorna kunna starta ganska framgångsrikt och "make a difference".

KAPITEL XI

Organisation

1. Departementen

Arbetet i den här delen under startåren bestod huvudsakligen i att praktiskt genomföra det man bestämt sig för under regeringsbildningen.

1976 fördes detaljrika diskussioner om hur delningen av finansdepartementet i ett ekonomi- och ett budgetdepartement skulle göras.¹ Budgetdepartementets ledning ville inte att det nya ekonomidepartementet skulle bygga upp en organisation för bevakning av departementen, parallell med budgetavdelningen. Att det dröjde så länge innan ekonomidepartementet fick en planeringschef, efter Carl Johan Åberg, orsakades också mindre av administrativ senfärdighet än av en troligen mest politiskt betingad misstänksamhet från det fp-ledda budgetdepartementet mot att bygga upp ett starkt ekonomidepartement. Med en statssekreterare, som inte fanns tidigare, behövdes ingen planeringschef, ansåg man. Det dröjde ett bra tag innan ekonomidepartementet, som formellt uppstod den 25 november 1976, hade ett departements normala styrka och effektivitet. Uppdelningen innebar ju också att det mesta som var viktigt av konkreta ärenden, som skatter och kommunalekonomi, låg på budgetdepartementet. Den yttre ställning som Gösta Bohman fick – i kraft av personlighet, partiledarskap och titeln på det departement han var chef för – motsvarades inte av konkreta redskap och tyngd för detta departement i regeringsarbetet och i förhållande till myndigheter.

En särskild arbetsgrupp tillsattes också för att överföra de regionalpolitiska enheterna från arbetsmarknads- till industridepartementet. Att det fanns en dragkamp mellan de båda departementen om vilket som skulle ha huvudansvar för de tunga sysselsättningsfrågorna (samtidigt som de samverkade för att pressa så mycket pengar som möjligt av budgetdepartementet) visas av att statssekreterare Ingemar Eliasson i arbetsmarknadsdepartementet hårt drev ett förslag hösten 1976 om att upprätta en regeringens *sysselsättningsberedning* under ledning av arbetsmarknad. Inget blev av

detta förslag. Bl a argumenterade rättschefen i statsrådsberedningen mot en tendens hos den nya regeringen att börja skapa nya formella beredningsorgan för att möta det behov av informellt samråd som finns i varje regering.²

Två förändringar som inte förutsågs under regeringsbildningen var att ansvaret för invandrarfrågorna överfördes till biståndsminister Ola Ullsten i januari 1977 samt att motsvarande föredragningsansvar i en del bostads- och fastighetsrättsliga frågor överfördes från justitieministern till bostads- och planministrarna.³ Att den förra ändringen tvingade sig fram var en direkt följd av bristande kansliuserfarenhet hos regeringsbildarna. Mängden och arbetstyngden hos invandrarärendena kom som en total överraskning. Det var ohållbart att en partiledare, vice statsminister, arbetsmarknadsminister och jämställdhetsminister också skulle vara invandrarminister. Den senare ändringen ska väl närmast ses som uttryck för en diskussion som ständigt pågår: ska lagstiftningen på ett visst område hanteras på lagdepartementet eller sakdepartementet? Med nya statsråd reses en sådan fråga åter och cementerade positioner kan spricka upp. Sven Romanus var principiellt övertygad om att lagstiftning mår bra av att beredas med den höga principiellt rättsliga kvalitet som utmärker justitiedepartementet men hade av arbetsskäl ingenting emot att bostads- och planministrarna tog över föredragandeansvaret för en del tunga lagkomplex.

En av de stora frågorna hösten 1976 var hur den nya medbestämmandelagstiftningen skulle tillämpas i kanslihuset.⁴

1982 var den stora uppgiften att genomföra departementsreformen. Genom regeringsbeslut den 14 oktober bemyndigades civilminister Bo Holmberg att tillkalla en särskild arbetsgrupp för detta. Den utsågs veckan därpå och fick namnet REDO (reformerad departementsorganisation). Ordförande blev Ulf Larsson, alltså en av medlemmarna i Fermgruppen, nu statssekreterare i statsrådsberedningen. Som ledamöter ingick de tre främst berörda statssekreterarna: Claes Örtendahl (civil), Bengt K Å Johansson (finans) och Carl Johan Åberg (handels).⁵ Särskilda undergrupper bildades i de mest berörda departementen.

REDO arbetade intensivt, tillsammans med företrädare för personalorganisationerna, de första veckorna efter regeringsstarten (gruppen samlades på morgnarna, ofta flera gånger i veckan). Det enda departement där det i början fanns ett påtagligt motstånd mot förändringen var handelsdepartementet, som ju skulle avskaffas.⁶

Efter ett omfattande och detaljrikt arbete, som också rymde en del arbetsrättsliga knäckfrågor om hur man skulle kunna ge tidigare personal förtur till tjänster i nya departement, och efter behandling på allmän beredning den 18 november kunde så regeringen den 16 december besluta om en ny departementsförordning, som trädde i kraft den 1 januari 1983.⁷ För att i praktiken genomföra departementsreformen räckte det inte med ett enkelt beslut av statsministern vid själva tillträdet. Trots goda förberedelser fordrades ett omfattande och kraftkrävande uppföljningsarbete.

REDO-gruppen fortsatte med ytterligare en stor uppgift: att skapa ett *regeringskansliets förvaltningskontor*. Vid sammanträde med REDO-gruppen den 13 december 1982 fastställdes direktiv för en separat arbetsgrupp för denna uppgift. Utgångspunkten var att "ut-
arbeta förslag till utformning av en väl fungerande arbetsgivarorganisation och ett effektivt service- och rationaliseringsorgan inom ramen för de resurser som för närvarande finns vid departementens organisationsavdelning (OA) och personalpolitiska sekretariatet (PP)".⁸ Civildepartementets statssekreterare Claes Örtendahl utsågs till ordförande i gruppen, som i övrigt bestod av tjänstemän. Efter elva sammanträden och en rad samråd, konsultationer och förankringar från gruppen överlämnade REDO 18 maj 1983 förslag om ett förvaltningskontor i regeringskansliet. Förslaget antogs av regeringen, som den 2 juni utfärdade en förordning med instruktion för regeringskansliets förvaltningskontor. Förordningen och därmed den nya organisationen trädde i kraft den 1 oktober 1983.⁹ Till ledamöter i interimsstyrelsen utsågs de fyra statssekreterare som utgjort REDO-gruppen samt en tjänsteman i regeringskansliet. Förvaltningskontoret fick alltså en politisk ledning, vilket var kontroversiellt i förhållande till personalorganisationerna.¹⁰ Därmed hade den nya regeringen skaffat sig en fast organisatorisk grund för att kunna driva ytterligare förändringskrav inom regeringskansliet. REDO-gruppen/förvaltningskontorets styrelse har t ex aktivt verkat för reformer i syfte att öka rörligheten bland tjänstemännen, utbytet av tjänstemän mellan verk och departement, möjligheterna att få in fler personer utifrån etc. Den drog också, i framförallt statssekreterarkretsen, igång en diskussion om departementens ledningsorganisation: om det är rationellt att ha både en expeditionschef och en rättschef, om budgetsekretariatet kan få den mer centrala stabsroll hos departementsledningarna som de från början var tänkta för, om något kan göras för att lätta

statssekreterarnas dubbla roller som högsta tjänstemän och ofta högsta politiker på plats i departementen, om fördelar/nackdelar med att flitigare använda planeringschefer m m. Denna viktiga diskussion har i stort sett mynnat ut i att departementen är så olika till sin karaktär och tradition att det är svårt att skapa en enhetlig ledningsmodell.

Det slutliga beslutet om departementsreformen föranledde vissa mindre ändringar även i paragraf 5-förordnandena för olika statsråd. Politiskt viktigare under startåret var dock att två nya ministrar tillträdde i januari 1983, Mats Hellström som utrikeshandelsminister och Anders Thunborg som försvarsminister (sedan Börje Andersson avgått efter några veckor och föredragandeansvaret i försvarsfrågorna tillfälligt övertagits av kommunikationsminister Curt Boström).

2. Samordningen i regeringen

Samordningen inom regeringen var givetvis en särskilt viktig och svår fråga 1976. Ingen erfarenhet fanns, varken hos politiker eller tjänstemän, av hur tre partier kan samordna sig inom en regering och hur detta ska förenas med de traditionella samordningssystemen i kanslihuset (med finansdepartementets budgetavdelning i centrum). Följden den första hösten blev en viss förvirring i departementen. Utöver den vanliga matchen med finansdepartementet kom nu även politiska synpunkter från tre skilda håll. Den irritation som det födde hos tjänstemän – och även statssekreterare – kan delvis förklaras med att dessa inte var riktigt medvetna om att en koalitionsregering ofrånkomligen fungerar annorlunda och mer komplicerat än en enpartiregering. Med tre partier, och dessutom tre riksdagsgrupper vana vid självständighet samt med föga lojalitetskänsla gentemot andra partiernas ministrar, fordrades mer arbete med att politiskt förankra, informera och sammanjämka. Följden av detta kan paradoxalt nog sägas ha blivit en större politisk makt än i en enpartiregering. Som påvisats i Torbjörn Larsson 1986 får ledningen reell möjlighet att styra framförallt när konflikter på lägre nivåer för upp problem och olika alternativ för politiskt avgörande. Fler sådana frågor uppkom i Fälldin I än i Palme II. I den senare var departementen mer självstyrande, om än med ett starkt finansdepartement.¹¹

Effekten av att tre partier nu regerade blev att departementen blev mindre autonoma och att finansdepartementets ställning försvagades. En ny viktig samordnings- och maktgrupp blev partiledarna och deras staber, dvs samordningskanslierna. Grunden för samordningskansliernas inflytande var a/ att de talade för sina respektive partiledare/partiledningar (i en koalitionsregering fordras i praktiken accept från vart och ett av de ingående partierna vilket i en trepartiregering snarare ger tre förhandlingsparter än en regering), b/ att de kunde leverera/dra undan riksdagsgruppernas röster. En stor del av samordningskansliernas arbete bestod just i att gå igenom propositioner m m i framförallt riksdagsgruppernas förtroenderåd och en strategisk del av deras kompetens att väl känna sina riksdagsgrupper. Tjänstemännen ute i departementen kunde bereda och samordna sig hur mycket som helst i de gamla invanda formerna – om ett av regeringspartierna och dess riksdagsgrupp inte stödde ett förslag kunde det ändå inte genomföras. Ur detta följde samordningskansliernas makt, liksom ur det förhållandet att de höll nära kontakt med sina respektive partier samt fungerade som ett slags kanslier även för de egna statsrådsgrupperna och för det inre kabinettet i regeringen som utgjordes av de tre partiledarna.

För att minska komplikationerna i behandlingen av olika ärenden blev det nödvändigt att under loppet av det första året göra två modifieringar i samordningssystemet. Den ena var att departementen skulle få ett auktoritativt politiskt besked, inte tre. Centerns kontaktman i statsrådsberedningen för ett visst departement skulle alltså samordna sig med sina kollegor i moderaternas och folkpartiets samordningskanslier och därefter avge en gemensam reaktion för alla tre. Denna var då i praktiken närmast identisk med hur det skulle bli, eftersom den uttryckte de tre regeringspartiernas gemensamma uppfattning. Den andra förändringen var att samordningskanslierna skulle komma in tidigare i beslutsprocessen. Dessa båda förändringar uttrycktes i en PM från statsrådsberedningen den 23 januari 1977.¹² I denna slogs bl a fast:

”Bedöms en fråga (ifrågasatt proposition, utredningsdirektiv, interpellationssvar eller beslut i förvaltningsärende) vara av större politisk vikt eller av annat skäl av större betydelse skall samråd mellan de tre i regeringen ingående partierna äga rum på ett så tidigt stadium som möjligt i beredningsprocessen. Vissa frågor (tillsättande av utredning, viktigt utnämningsärende) skall alltid anmälas för samråd. Statssekreteraren i resp. depar-

tement anmäler till departementets kontaktman i SB att samråd bör komma till stånd. Initiativ till samråd kan också tas genom anmälan till samordningsstatssekreterarna, vilka också själva kan begära samråd. SB kommer överens med samordningskanslierna i vilken form samrådet skall ske, genom ad hoc-grupp eller genom överläggningar mellan statssekreterarna. Om inte enighet kan uppnås går frågan till de tre partiledarna. När enighet har nåtts om de allmänna riktlinjer som ett ärende skall drivas efter, utarbetar det ansvariga departementet förslag som delas i vanlig ordning. I vissa fall kan begränsad delning till de tre partiledarna och samordningsstatssekreterarna (motsv.) vara lämplig före den allmänna delningen (”delning under hand”).”

Tre förhållanden kan här noteras. För det första att många ärenden med den här samordningsmodellen blev föremål för politisk prövning och på ett förhållandevis tidigt stadium av beredningen (antalet ärenden som åtminstone ett av regeringspartierna ansåg viktigt var många). För det andra att finansdepartementet hade en avsevärt svagare roll än tidigare. För det tredje att de tre partiledarna var en slags yttersta överklagande instans, ett verkligt inre kabinnett, som riskerade bli överbelastad.¹³

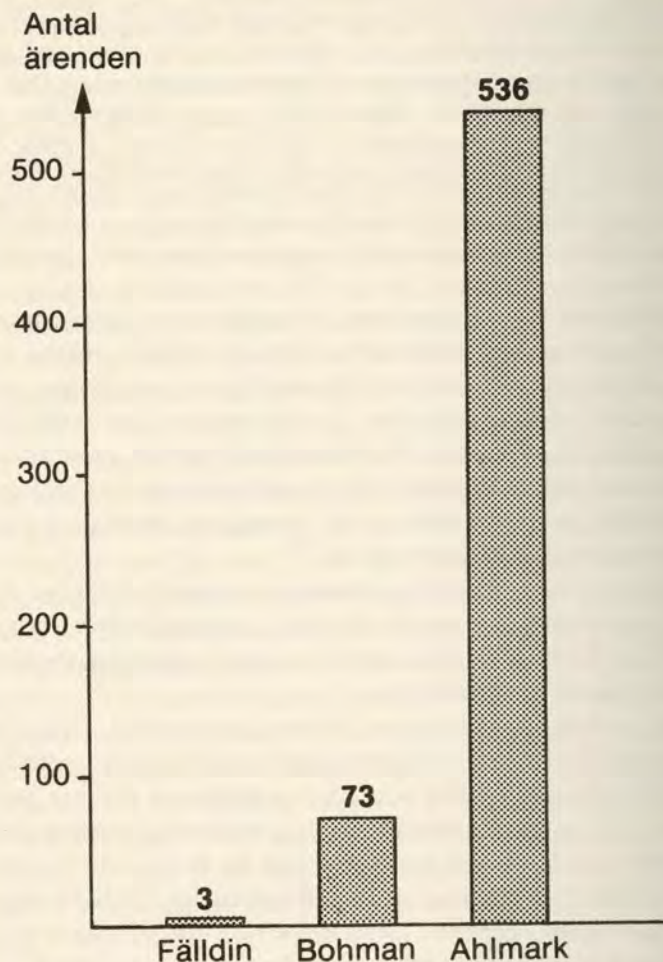
Problemet med finansdepartementets svagare ställning sökte man senare under mandatperioden klara genom att de tre samordningsstatssekreterarna nära samkörde med budgetdepartementets statssekreterare i budgetarbetet.

Problemet med partiledarnas tid var mer svårlöst. Ojämvikten var också stor vad gäller ärendebelastning mellan de tre, som framgår av diagram 19. I själva verket var svårigheten att hitta gemensamma tider under vilka de tre i det inre kabinettet kunde grundligt ventilerat ex den ekonomiska strategin en realitet med politiska konsekvenser för regeringens handlingsförmåga.¹⁴ Under ständigt press av hastigt utlöpande tidsgränser blev det de första viktiga månaderna svårt att gemensamt noga diskutera sådant som inte var absolut akut, även en så viktig fråga som om man borde gå in för en stor devalvering.

Detta var kanske inte avgörande i många frågor där debattlinjerna var upplinjerade sedan tidigare. Men när det var helt nya insikter som måste absorberas och en process av tankemässig omprövning som behövdes blev bristen på tid för grundliga sakresonemang allvarligare. Så var fallet ifråga om kostnadsläget och kommunernas expansion.

1982 var samordningsproblemet självfallet betydligt enklare. I

Diagram 19: Antal regeringsärenden hösten 1976 i vilka de tre partiledarna var föredragande.



konkreta sakfrågor var finansdepartementet helt dominerande som samordnare. När erfarna politiker som blev statsråd för första gången ska beskriva vad de upplevde som överraskningar när de nu såg regeringskansliet inifrån så är det två saker de särskilt framhåller. Den ena är mängden av småärenden som ett statsråd måste ägna sig åt. Den andra överraskningen gäller finansdepartementets makt. Irritationen har hos flera statsråd och statssekreterare 1982 varit betydande över vad de upplevt som att även viktiga politiska

prioriteringar i praktiken gjorts av tjänstemän på budgetavdelningen. Anledningen är helt enkelt att statsministern för att upprätthålla den finanspolitiska moralen nästan alltid måste stödja sin finansminister och att finansministern för att upprätthålla moralen på budgetavdelningen för det allra mesta måste ställa upp på sina tjänstemän. Visst finns särskilt viktiga politiska frågor som klaras ut på statsråds- och partinivå. Men antalet frågor som kan hanteras i den formen är begränsat. Och i synnerhet med det budgetläge som rådde 1982/1983 fanns en medveten strävan från statsrådsberedningen att inte konkurrera med finansdepartementet i frågor med utgiftskonsekvenser utan att tvärtom lägga sin auktoritet till finansdepartementets. Som tidigare nämnts var heller inte statsrådsberedningens kontaktmannaorganisation upprättad förrän i januari 1983, medan budgetavdelningen var i kraftfullt arbete från början.

Statsrådsberedningens egen samordning var därför i stor utsträckning en "informationssamordning", dvs att man såg till att särskilt statsministern visste vad som pågick ute i departementen. Som ett led i denna samordning gick t ex statssekreteraren Ulf Larsson runt till varje departement och dess statssekreterare två gånger per år och samlade informellt upp information om vad som var på gång. Denna rapporterade han sedan till statsministern.¹⁵

En mycket stor del av statsministerns tid gick också åt för yttre framträdanden, krisärenden som anmälde sig, "affärer" som massmedierna blåste upp, intervjuer o dyl.¹⁶ Som Ingvar Carlsson formulerar vardagsverkligheten för en statsminister, med återopande av vad Tage Erlander brukade säga: "Statsministerjobbet består till 80 procent i att försöka förhindra katastrofer. Lyckas man med det, så märks det inte, men om man misslyckas så märks det brutalt och omedelbart."¹⁷

För att inte bilden ovan av statsrådsberedningens roll 1982 ska bli sned behöver den dock kompletteras i fyra avseenden:

1. Den första tiden fanns inget stort behov att från statsrådsberedningen ta ytterligare politiska initiativ i förhållande till departementen. Många av dessa arbetade intensivt med att genomföra investeringsprogrammet, de fyra vallöften, sysselsättningsambitionerna och annat som partiet hade gått till val på. Uppgifterna var alltså i många fall relativt klara från början.
2. Statsrådsberedningen, och då i synnerhet Ulf Larsson, spelade

även första hösten en viktig roll för att få hela apparaten att samlat ta itu med vissa uppgifter som annars kunde ha fördröjts. Redan vid ett av de allra första veckosammanträdena med statssekreterarna, den 19 oktober, ges uppdrag om material rörande verksamhetsstyrelsernas sammansättning, lediga tjänster, propositionsplaneringen och kommittéväsendet. REDO-gruppen redovisas och riktlinjer ges för anmälan av ärenden till allmän beredning. Vid närmast följande träff är bl a frågan om de regionala organens presidier, delning av propositioner utanför regeringskansliet och Norrbottenprogrammet uppe, för genomgång av hanteeringsordningen. Inför en större överläggning med alla statssekreterare den 20-21 januari skrev Ulf Larsson den 7 december ett brev till statssekreterarna om att varje departement "skall i en promemoria, omfattande högst 3 A4-sidor, ange dels de uppgifter, problem och frågeställningar som kan förutses inom departementets verksamhetsområde under valperioden, dels de åtgärder som bedöms lämpliga att vidta (utredningsinitiativ, regeringsförslag, 'bordläggning' etc). En avcheckning bör göras av krisprogrammet, partikongressbeslut, motioner etc. Materialet tillställs statsrådsberedningen senast onsdagen den 12 januari 1983."

Statsrådsberedningen var på det här sättet en aktiv och samordnande kraft, administrativt och när det gällde att påminna om partikrav (som ju inte alltid behövde handla om pengar). Omvänt gällde det att sammanföra det som regeringen gjorde till en tydlig filosofi utåt. Så fick alla statssekreterare i uppgift att ta fram "frihetskav" när Ingvar Carlsson drog igång frihetsdebatten 1983-1984. Vidare fungerade statsrådsberedningen som allmänpolitiskt sammanhållande organ. Ett viktigt exempel är när Olof Palme och Ingvar Carlsson i början av 1983 markerade en vilja till samarbete över blockgränsen och inbjöd mittenpartierna att delta i beredningsarbete i olika sakfrågor tillsammans med regeringsföreträdare. I direkt anslutning till detta fick alla statssekreterare i uppdrag att systematiskt lista sakfrågor där sådana gemensamma grupper med mittenpartierna skulle kunna till sättas. En lista på ett 40-tal sakfrågor/grupper gjordes.

3. Ifråga om utrikespolitiken skedde en betydande förstärkning av statsministerns och statsrådsberedningens roll jämfört med de borgerliga regeringarna. Delvis hängde detta givetvis samman

med Olof Palmes särskilda intresse och internationella ställning i dessa frågor. Det tog sig det organisatoriska uttrycket att två personer i statsministerns kansli på heltid biträdde honom i internationella frågor och kontakter, därav en UD-tjänsteman, placerad i Rosenbad (först Jan Eliasson). Statsrådsberedningen höll dock noga på att UD fortsatt skulle ha det fulla beredningsansvaret.¹⁸ Den första hösten 1982 dominerade inrikesfrågorna statsministerns tid och dagordning, medan utrikesfrågorna kom att ta mer tid senare.¹⁹

4. Tillkomsten av "framtidgruppen" bidrog till att i högre grad än tidigare föra in nya tankar och arbetsformer i regeringsapparaten. Med hjälp av gruppens kansli höll statsrådsberedningen hårt i hela kommittéväsendet. Direktiven till de snabbarbetande kommissionerna, om narkotika och om ekonomisk brottslighet, skrevs på framtidgruppen i samspel med de närmast berörda departementen (social och justitie). Statsrådsberedningen höll sedan också samman arbetet med regeringsförslag i anledning av kommissionernas förslag. Vid ett tiotal "Rosenbadsseminarier" under det första regeringsåret ventilerades framtidinriktade aspekter på olika politiska områden, med hjälp av forskare och andra utomstående. Ingvar Carlsson var som regel med vid dessa seminarier och ofta också den minister som var närmast berörd av sakfrågan.

Det är viktigt att notera att "framtidgruppen" inte var gruppens egentliga namn och att beteckningen lätt leder tanken fel. Vid sidan av de direkta forskningsfrågorna, som tog ungefär en tredjedel av Ingvar Carlssons tid,²⁰ var Ingvar Carlssons huvuduppgift "politisk planering", inklusive att vara en slags fri kraft till statsministerns förfogande i viktigare allmänpolitiska frågor. Till sin hjälp i arbetet med politisk planering hade Ingvar Carlsson en "enhet för politisk planering", populärt kallad "framtidgruppen". Denna enhets uppgift var alltså inte att fungera som ett slags framtidsstudieseekretariat. Visserligen skulle den aktualisera frågor med särskild betydelse för framtiden och "medverka till att regeringspolitiken i dess helhet blir långsiktig och framtidinriktad".²¹ Men det handlade om politik, inte framtidforskning. Och en huvuduppgift var "att följa och delta i regeringskansliets arbete med viktiga, övergripande frågor".

I t e x arbetet med ungdomslagen var Ingvar Carlssons grupp pådrivande och initiativtagande. Likaså när det gällde planen för utbyggnad av barnomsorgen, förslaget om förnyelsefonderna och samordningen av byggfrågorna i regeringen via en grupp av fyra ministrar och en särskilt tillsatt planeringschef i statsrådsberedningen.²² Att mera journalistiska beskrivningar gav en vag bild av vad gruppen sysslat med berodde i mycket på att den medvetet bestämde sig för att arbeta inåt, mot departementen, och inte utåt. Om framtidsgruppen/planeringsgruppen hade valt att profilera sig utåt som ett slags överdepartement och kommit med färdiga utspel ovanför huvudena på departementen skulle följden ha blivit ständiga konflikter som inte gagnat goda resultat. Nu drogs istället berörda departement in i ett gemensamt arbete. Gruppen kunde därmed upplevas som något av en extra resurs för departementen och resultatet som t o m departementsprodukter.²³

Det politiskt viktiga med framtidsgruppen var knappast arbetet med framtiden. Det var två andra funktioner: *dels* att en politiskt förankrad grupp kunde arbeta friare än i departementen och mera oberoende av det reguljära byråkratiflödet av papper och ärenden, *dels* att statsrådsberedningen ökade sina möjligheter att ta egna initiativ och samordna ett arbete i stora frågor som gick över departementsgränserna. Huruvida framtidsgruppen var en framgång eller ej är omöjligt att säga utan kriterier för vad som ska anses utgöra framgång. Men klart är att betydelsen av dess existens och arbete inte kan bedömas utifrån vad den i eget namn levererat utåt. Inför den ständiga och starka tendens som finns i varje regering att uppslukas av processer, ämnen och ärenden som andra placeras på statsrådets bord är det tydligt att Ingvar Carlssons särskilda planeringsgrupp bidrog till att skapa en starkare politisk och övergripande motkraft inom regeringen. När man ser det oerhörda trycket på statsråd och statssekreterare från tidsgränser och akuta problem ska man heller inte underskatta betydelsen av att åtminstone några personer med politisk tyngd och förankring ges möjlighet att inhämta andra impulser än sådana som kommer från byråkratier, utredningar och särintressen. Att politiker i regeringsställning får utrymme att genomgå intellektuella processer har ett värde för verklighetsorienteringen, som inte kan mätas bara i antal nya förslag som man har hittat på och lagt fram. Hur värderar man att en regering *låter bli* att genomdriva ett verkningslöst eller skadligt förslag därför att den har skaffat sig en mer korrekt analys av

verklighetens samband?

En uppgift för samordningskanslierna 1976 låg nära den för framtidsgruppen 1982, nämligen att som en motkraft till de reguljära departementsprocesserna föra in nya initiativ och impulser. Efter de inledande erfarenheterna, med en hel del irritationer ute i departementen, kom också de praktiska arbetsformerna att i många fall bli ungefär som 1982, nämligen att man bildade informella grupper tillsammans med folk från berörda departement i stället för att agera som en fientlig kraft utifrån.

3. Myndighetsöversyner m m

När det gäller översyner av departementens organisation, förändringar hos myndigheter o dyl gjordes inte mycket under startperioden 1976, utöver det som var en direkt följd av regeringsbildningen. Ambitionen var snarare att de nya oerfarna statsråden skulle lära sig hur regeringskansliet fungerade än att förändra det. Som visats tidigare skedde bara små förändringar i uppsättningen av myndigheter. I den mån förändringar gjordes bestod de snarast i att ännu fler "delegationer" och "beredningar" inrättades. Jag har också gått igenom de nya arbetsordningar som beslutades i departementen fram t o m 1977 (resp 1983), ändringar i instruktionerna för länsstyrelserna, statskontoret och riksrevisionsverket, viktigare sakverk och i allmänna verksstadgan m m. Ett stort antal ändringar av de här slagen beslutades, men vid närmare påseende visar de sig nästan genomgående utgöra rutinartade genomgångar eller ändringar av teknisk och administrativ art. 1976/1977 införs t e x hänvisningar till den nya medbestämmandelagstiftningen.

Den första Fälldin-regeringen tog tre viktiga initiativ, men de kom alla senare under mandatperioden. Socialstyrelsen omorganiserades genom förslag från en särskild departemental beredningsgrupp som socialminister Rune Gustavsson tillsatte i april 1978.²⁴ Skolöverstyrelsen skars ner efter ett arbete på initiativ våren 1978 från skolminister Britt Mogård.²⁵ En radikal nedskärning av försvarsmaktens centrala staber skedde genom riksdagsbeslut våren 1978 efter förslag från försvarsminister Erik Krönmark i prop 1977/78:63. Detta sista är det mest tydliga exemplet på att ett statsråd verkligen har beslutat. Genom ett helt eget initiativ vände Krönmark på ansatsen från försvarsmaktens ledningsutredning (SOU

1976:64). I stället för att i detalj analysera vilka tjänster som kunde undvaras skulle regeringen bestämma – 500 tjänster bort centralt – varefter försvaret fick göra bästa möjliga av den nya ledningsvolymen.²⁶ Med denna mer drastiska metod kunde en regering och ett statsråd undvika att fastna i ett moras av bedömningar av enskilda tjänster och uppgifter. En förutsättning för att Krönmark effektivt kunde använda metoden, och dessutom i volym skära avsevärt mer i försvarets ledningsorganisation än vad även socialdemokraterna hade tänkt sig, var att hans vilja till ett starkt försvar inte kunde ifrågasättas av någon och att han därför hade ett större handlingsutrymme än vad en socialdemokratisk försvarsminister skulle ha haft. Detta är en regel som går igen i många regeringssammanhang: ”man kan bara slå sina egna”.

1982 gjordes mer än 1976 ifråga om organisationsöversyner o dyl. Dock genomfördes inte under startperioden de systematiska genomgångar av departementens inre sätt att fungera som hade rekommenderats av Ferm-gruppen.²⁷ De stora ”beredningar” som tillsattes i olika frågor – handikappberedning m m – hade föga praktisk betydelse. De var symbolhandlingar, markerande ett särskilt intresse från regeringens sida. Dock gjorde framförallt industriminister Thage G Peterson ganska radikala nedskärningar av antalet ledamöter i några av de rådgivande organ som fanns på industridepartementets område – näringspolitiska rådet m fl – så att de blev nyttiga och effektiva fora för att träffa bl a ledande industrimän och tekniker.²⁸ Några nya arbetsenheter tillkom i regeringskansliet, närmast som följd av ökad ärendemängd över tid. Jämställhetsministern fick för första gången till sitt förfogande en särskild arbetsenhet genom regeringsbeslut hösten 1982 (bakom låg dock en intern utredning under mittenregeringens Karin Andersson, som rekommenderade just detta²⁹).

Forskningsberedningen omorganiserades våren 1983 och försågs med ett litet arbetsutskott för att fungera effektivare. En av de myndigheter där statsråd tog initiativ till en genomgripande organisationsöversyn var kulturrådet.

De för framtiden stora och viktiga initiativen togs dock senare. Civildepartementet, som var tänkt som ett ”administrationsdepartement” efter förebild från Norge, upptogs de första månaderna av själva omorganisationen av regeringskansliet samt avtalsförhandlingarna. Först i slutet på våren 1983 fick ledningen tid att samla ihop sig till egna initiativ i övrigt. Uppmärksamheten kring Domän-

verkets husaffärer i Italien fokuserade förhållandet mellan regering och verksledningar på ett sätt som gjorde det möjligt att snabbt tillsätta verksledningskommittén. Utkast till direktiv fanns skrivna redan tidigare, men de hade fastnat i motsättningar mellan framförallt civil- och finansdepartementen vilka förmodligen hade hindrat tillsättandet av utredningen ytterligare ett antal månader om inte domänverkshistorien drivit regeringen till handling. Verksledningskommittén beslutades av regeringen i juli 1983 och måste bedömas som ett ganska radikalt initiativ rörande myndighetsorganisationen, jämfört med vad som hade gjorts tidigare. Detsamma kan sägas om den i februari 1983 tillsatta meritutredningen som redan samma år levererade sitt betänkande.³⁰ Det gav underlag för att stärka kriteriet ”skicklighet” i förhållande till kriteriet ”förtjänst” och därmed bl a underlätta rekrytering av personer från privat tjänst till offentlig förvaltning. Civildepartementets arbete, som vad gäller förnyelse och förändringar väsentligen ligger efter startperioden för 1982 års regering, har utförligt beskrivits i Mellbourn 1986.

Sammanfattningsvis kan man ifråga om organisation konstatera, att stabiliteten är stor genom regeringsskiftet och att en ny regering för att lyckas med större organisationsförändringar måste koncentrera sig på en sak i taget. Att genomföra departementsreformen och att skapa ett regeringskansliets förvaltningskontor var ungefär vad 1982 års regering orkade med under sitt första år.³¹ Men för svenska förhållanden var det stora och viktiga förändringar. På utredningsplanet skedde en del även 1976 (bl a genom förvaltningsutredningen, decentraliseringsutredningen och statskontrollkommittén), men i form av praktiska åtgärder måste man ändå konstatera att socialdemokraterna 1982 gjorde mer än de borgerliga 1976 för att reformera regeringskansliet och verksorganisationen.

En förklaring är skillnaden i erfarenhet; man måste veta något om det man ska förändra. En annan förklaring är tidsandan; 1982 fanns en annan öppenhet för även stora organisationsförändringar än 1976. Det nya ekonomiska läget skulle kunna vara en tredje förklaring. Dock var civildepartementets förändringsarbete förvånande lite inriktat på centrala ekonomiska aspekter, som hur produktiviteten skulle kunna höjas i offentlig verksamhet.³² Utbrytningen av statskontoret och förvaltningsfrågorna ur finansdepartementet kan snarare sägas ha försvagat dessa aspekter i arbetet med förvaltningsreformer.

KAPITEL XII

Personer

1. Politiskt sakkunniga

Antalet politiskt sakkunniga som förordnades från regeringsstarten fram till mars året efter, dvs i praktiken ungefär den uppsättning som de nya regeringarna skaffade sig, framgår av tabell 45. 1982 utsågs totalt fler politiskt sakkunniga – 46, mot 35 vid motsvarande tidpunkt efter regeringsskiftet 1976 och 31 i mittenregeringen 1982.¹ Skillnaden försvinner dock om man tittar närmare på statistiken. Bland de avgångna politiskt sakkunniga 1982 fanns två personer med assistentuppgifter. Bland de nyanställda hade 16 motsvarande uppgifter. Räknat för samma typ av uppgifter var antalet politiskt sakkunniga lika stort i mittenregeringen som i Palme II

Tabell 45. *Antal politiskt sakkunniga som förordnades under startperioden (de första fem månaderna) i Fälldin I resp Palme II, fördelade på departement (moderaternas samordningskansli 1976 låg inom finansdepartementet och folkpartiets inom arbetsmarknadsdepartementet).*

	<i>Fälldin I</i>	<i>Palme II</i>
SB	9	20
Ju	–	–
UD	2	3
Fö	–	–
S	1	3
K	–	1
Fi	5	3
U	3	3
Jo	2	2
H	–	–
A	7	2
Bo	2	1
I	1	5
Kn/Ci	3	3
Summa	35	46

och aningen större i Fälldin I. Den ökning av de politiskt sakkunniga som hade skett under de borgerliga regeringsåren fann även socialdemokraterna i praktiken motiverad när de återvände, trots tidigare kritik.

Fler politiskt sakkunniga förordnades i statsrådsberedningen under regeringsstarten 1982. Ökningen gällde funktionerna "service åt statsministern" samt "framtdsgruppen". Om man 1976 räknar in även moderaternas och folkpartiets samordningskanslier blir summan 17, dvs bara tre mindre än 1982. Om man vidare tar hänsyn till att några assistenter av löneskäl förordnades som politiskt sakkunniga 1982, men motsvarande medarbetare inte räknades in i den kategorin 1976, utplånas skillnaden helt.

En viss skillnad märks i användningen av riksdagsledamöter som sakkunniga i departementen. I den avgående mittenregeringen 1982 fanns tio riksdagsledamöter förordnade på detta sätt, i den nya socialdemokratiska regeringen förordnades fram till mars bara fyra. De borgerliga regeringarna använde flitigare möjligheten att utse riksdagsledamöter som sakkunniga. Och skälet var inte koalitionsregeringars behov att låta ett annat regeringsparti få insyn. De förordnade riksdagsledamöterna tillhörde genomgående samma parti som statsrådet. Koalitionsregerandet kan dock ha spelat in på ett annat sätt: de borgerliga statsråden kan ha känt större behov av kanaler för att förankra sig i riksdagen, med tanke på att regeringsunderlaget bestod av flera partier. En riksdagsledamot som utsågs till sakkunnig i departementet blev då en slags "parlamentarisk minister". Möjligen kan det också ha spelat in att de borgerliga statsråden var mer parlamentariskt orienterade än de socialdemokratiska. Vidare kan det ha varit lättare gruppsykologiskt för vart och ett av de borgerliga partierna att låta några riksdagsledamöter få rangen och den extra ersättningen som sakkunniga än för det socialdemokratiska partiet med dess stora riksdagsgrupp.

Huvudbilden av riksdagsmän som sakkunniga från både 1976 och 1982 är – med några undantag – att deras huvuduppgift var att hjälpa departementet att förankra sig i riksdagen, inte att spela en viktig roll i departementet.

När man rensar bort de politiskt sakkunniga som har samordningsuppgifter o dyl blir en gemensam slutsats att antalet politiskt sakkunniga är litet. Normalt rör det sig om en till högst tre personer som ett statsråd har i sin personliga stab och då i huvudsak för att

hjälpa honom/henne med yttre uppgifter: tal- och artikelskrivande, besvara brev av politisk natur osv. Någon väldig expansion av antalet politiskt sakkunniga i de enskilda departementen kan man inte tala om. Mina intervjuer visar att statsråden är väl medvetna om risken att få för många som "talar å deras vägnar" och att undergräva arbetsmoralen i departementen genom att bryta direkta kontakt- och förtroendelänkar mellan dem och enheterna. Hösten 1982 utgick bestämda direktiv till statsråd och statssekreterare att vara starkt återhållsamma med att förordna politiskt sakkunniga i departementen. I samband med att REDO-gruppen fick i uppdrag att se över departementens ledningsorganisation gavs från statsrådsberedningen också direktiv om att inga nya poster som planeringschefer skulle tillsättas.² Bakgrunden var en oro för att skapa oklara ansvars- och ledningsförhållanden i departementen, "dubbelkommando". I industridepartementet utsågs dock redan vid starten en politisk handläggare från det socialdemokratiska utredningskansliet till planeringschef. Detsamma skedde i finansdepartementet, där ju planeringschefen länge haft en roll i arbetet med den ekonomiska politiken motsvarande budgetchefens när det gäller budgetpolitiken.

2. Myndighetsutnämningar

Utnämningar av myndighetschefer och myndighetsstyrelser m m upplevs vara bland det viktigaste som partier får i sin makt när de övergår från opposition till regering. Till en del beror det på karaktären hos besluten: till skillnad från nästan alla andra regeringsbeslut gäller de i och med att regeringen har tagit dem; de kräver inte godkännande av riksdagen eller besvärliga uppföljningar i förvaltningen för att verkställas. Ett annat skäl är självständigheten hos ämbetsverk och andra myndigheter; ju mindre praktiska möjligheter en regering anser sig ha att styra det inre livet hos en myndighet desto viktigare blir det vem som utses att leda den. Ett tredje skäl är att utnämningar har dubbla funktioner; dels anses de ha betydelse för myndighetens arbete och arbetsinriktning, dels gör de det möjligt att belöna och placera personer. Utnämningarna är på det sättet en del av den vinst man erövrar med regeringsmakten. Och även om det konkreta agerandet från en myndighet inte skulle påverkas nämnvärt av det ena eller andra parti- eller personvalet så

kan det långsiktigt för samhällsklimatet ha betydelse att vägen till förtroende och topposter inte går bara via *ett* parti eller *en* gruppering.

Svenska regeringar fattar en mängd beslut i tjänsteärenden. År 1977 togs sammanlagt 5 457 sådana beslut (20 procent av samtliga regeringsbeslut).³ År 1983 togs 3 682 beslut (17 procent av samtliga regeringsbeslut).⁴ Antalet tjänsteärenden har minskat över åren, vilket hänger samman med strävanden hos alla regeringar att minska det totala ärendetrycket genom att delegera och decentralisera beslut.

Bara en liten del av alla beslut i tjänsteärenden ger uttryck för någon politisk bedömning från regeringens sida. Många är besvärsärenden där regeringskansliet mest prövar att allt har gått formellt rätt till hos en myndighet. I många fall, typ byråchefer i verk, har ett statsråd liten praktisk möjlighet att bedöma olika kandidater. I andra fall, typ domar- och åklagartjänster, gäller bestämda professionella krav, och en reguljär process av sällning inom kåren har föregått det formella avgörandet i regering. Om det är svårt för ett enskilt statsråd att på sitt område göra välgrundade bedömningar av olika personer i den mängd av tjänsteärenden som regeringen avgör varje år så är det självfallet helt omöjligt för regeringen som kollektiv. Regeringen är heller inte lika fri i sina personval som en privat arbetsgivare. För offentliga tjänster gäller kravet i regeringsformens 11 kap 9 §: "Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende endast fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet." Kring tillämpningen av dessa kriterier, och vägningen dem emellan, finns en lång praxis utvecklad. Regering och riksdag kan ändra på vägningen mellan kriterierna och delvis förändra innehållet i dem (såsom skett genom prop 1984/85:219). Men när vissa regler fastställts och en praxis utvecklats är regeringens handlingsutrymme begränsat.

Det helt dominerande antalet statliga tjänster tillsätts inte av regeringen utan av myndigheterna själva. Och det finns en strävan, även från regeringarna, att låta fler tjänster tillsättas på myndigheterna och inom dessa att föra ner besluten i organisationen. Regeringarnas önskan att befrias från ärenden som tar tid utan att i realiteten kunna bedömas och påverkas har förenats med ett managementtänkande som säger att en effektiv myndighetsledning, centralt och regionalt, också måste ha möjligheten att utse medarbetare.

De utnämningar som görs av regeringen kan delas in i tre grupper:⁵ En grupp utgörs av *förslagstjänster*. De tillsätts av regeringen efter förslag av en myndighet. Det krävs mycket för att regeringen ska gå emot myndighetens eget förslag. En annan grupp utgörs av *anmälningsstjänster*. Dessa tillsätts av regeringen efter anmälan av verkschef. Denne kompletterar ofta anmälan med att rekommendera en viss kandidat. Tjänster av det här slaget – avdelnings- och byråchefstjänster – ska dessutom annonseras på framförallt myndigheten ifråga så att personer kan anmäla sitt intresse. En tredje grupp av tjänster är de som tillsätts helt och hållet genom *regeringsinitiativ*. Dessa tjänster, där ansökningsförfarande inte tillämpas och där regeringen bestämmer själv utan att få förslag från någon myndighet, utgör en bråkdel av det totala antalet tjänsteärenden, nämligen de allra högsta tjänsterna, främst landshövdingar och generaldirektörer (och kanslichefer på centrala råd och nämnder). Det är i denna sista kategori vi hittar det lilla antal utnämningar som har verkligt politiskt intresse.⁶

Innebörden av att en utnämning har politiskt intresse behöver inte vara att en person med politisk bakgrund kan tillsättas på den. Även valet mellan olika ämbetsmän och domare kan tänkas vara av intresse för en regering. Vid val av justitiekansler kan regeringen t ex vilja ta hänsyn till vilken yttrandefrihetssyn som olika kandidater bedöms ha. En del av de här tjänsterna kan ha betydelse också därför att de som utses lämnar tjänster av större politisk vikt eller möjliggör en omsättning i regeringskansliet som regeringen vill ha. Även utnämningar på tjänster där huvuduppgiften inte är politisk kan rymma deluppgifter av politisk betydelse. Hovrätterna och kammarrätterna är t ex tunga remissinstanser i mängder av lagstiftningsärenden. Och en regering kan, på grund av sin politiska prioritering, ifråga om vissa myndigheter vara särskilt angelägen om att helt enkelt utse en särdeles kompetent och drivande person. Det kan för en socialdemokratisk regering gälla AMS och för en borgerlig regering datainspektionen.

Även i fråga om många av de här nämnda tjänsterna är handlingsutrymmet ofta begränsat för regeringen. När det gäller de inom ett län så viktiga tjänsterna som länsarbetsdirektör, länsbostadsdirektör, länskolinspektör, länsjägmästare och lantbruksdirektör följer regeringen normalt rekommendationer från verksledningarna. Och de regionala styrelserna, som enligt vad min genomgång visar upplevs som mycket viktiga av partierna, är liksom

åtskilliga verksstyrelser hårt bundna av krav på representation från olika parter. Dessa krav följer ibland av praxis men mycket ofta direkt av riksdagsbeslut.

Ett belysande exempel är de första regionala styrelser som den nya borgerliga regeringen fick chansen att utse 1976: länskolnämnderna. Samtliga länskolnämnder skulle i december 1976 nyförordnas för de tre åren 1977–1979. Och skolan var ett viktigt politiskt område för särskilt moderaterna, som hade skolministerposten. Det var också ett område där skillnaderna i syn var betydande mellan den gamle och den nye skolministern. Nio ledamöter skulle nu tillsättas för varje län och en av dem som ordförande. Vad kunde Britt Mogård bestämma över, i praktiken? Förutsättningarna gavs av ett riksdagsbeslut från 1964. Det angav att fem ledamöter skulle utses av landstinget och en av länsstyrelsen i varje län. En ledamot skulle utses av skolöverstyrelsen. Två ledamöter återstod då för regeringen. Av dessa två skulle dock en utses bland företrädare för arbetsgivare och en bland företrädare för arbetstagare. Regeringens roll inför beslutet i december 1976 var således att skicka ut brev till landsting och länsstyrelser samt skolöverstyrelsen och be dessa organ meddela regeringen vilka de utsett. Vidare hade regeringen (= departementsrådet och chefen för skolenheten) att ta emot förslag från LO, TCO och SAF till företrädare för arbetsmarknadsorganisationerna. Det enda regeringen i praktiken kunde påverka var valet av ordförande. Här lade Mogårds informationssekreterare Ingela Gardner på statsrådets uppdrag ner arbete, i kontakt med lokala partiföreträdare, på att åstadkomma två förändringar: dels att få fler kvinnor som ordförande, dels att få en jämnare fördelning mellan de politiska blocken. För att bereda plats för nya namn bestämdes att de som var över 65 år eller skulle uppnå pensionsåldern under mandatperioden inte skulle få förnyat förordnande. Elva av de 24 ordförandena byttes. Sju av bytena innebar att en socialdemokrat ersattes med en borgerlig. Två innebar att en tjänsteman ersattes med en borgerlig politiker. Mot tidigare fem av 24 blev nu 14 av 24 ordförande borgerliga. Istället för en kvinnlig ordförande blev det nu sju.⁷

Motsvarande situation gällde i många andra fall, att regeringarna i det allra mesta var uppbundna men i någon liten del kunde förändra i sin riktning. I flera av de övriga länsnämnderna, som länsarbetsnämnden och länsbostadsnämnden, är landshövdingen given ordförande. Och även när det gäller "egna" partiföreträdare är ett

statsråds handlingsutrymme begränsat. Beslut om ett partis företrädare i t ex ett verks styrelse tas i realiteten i riksdagsgruppernas ledningar.

Här finns inte utrymme att i detalj redovisa utnämningarna på alla de poster som kan vara betydelsefulla. När det gäller de viktiga posterna som justitiekansler, riksåklagare, överbefälhavare och chefer för de tre försvarsgrenarna kan man först konstatera att de inte kom upp för prövning under de nya regeringarnas första år. Inga förordnanden gick ut. Som viktiga exempel i övrigt ska jag bara ta generaldirektör och landshövdingar.

Två frågor måste ställas vid en analys: 1. Hur mycket får en regering *möjlighet* att förändra under startperioden? 2. Hur *använder* den de möjligheter som ges?

Man måste vidare bestämma från vilket håll man vill närma sig frågan om utnämningar: från *posterna* eller från *personerna*. I det förra fallet studerar man hur stor del av viktigare poster som besätts och hur de besätts. I det senare fallet studerar man placeringen av ett antal personer, t ex avgående statssekreterare. Här närmar jag mig frågan från *posterna*, eftersom jag främst är intresserad av hur stor prägling en ny regering ger förvaltningen. Den frågan kan inte besvaras bara genom att granska ett antal utnämnda personer. Man måste göra ett systematiskt urval av viktigare poster och man måste ställa antalet utnämningar i relation till den totala stocken.⁸

Ifråga om verkschefer har jag undersökt de 53 centrala ämbetsverk och affärsverk som uppfyller två krav: dels att vara av politiskt intresse, dels att ha funnits både 1976 och 1982 så att full jämförbarhet råder.⁹ Av tabell 46 framgår hur många av dessa som de nya regeringarna fick tillfälle att disponera för beslut om verkschef under tiden fram t o m 1 juli (innefattande två av de sex halvår under

Tabell 46. Chefer för 53 politiskt intressanta centrala ämbetsverk och affärsverk: grad av förändring under startperioden (t o m 1 juli året efter, i praktiken en tredjedel av mandatperioden) för Fälldin I resp Palme II.

	Undersökta	Upp för beslut	Därav förlängt förordnande	Byte sker
1976	53	12	8	4 (8%)
1982	53	14	4	10 (19%)

mandatperioden då många förordnanden går ut).

Under startperioden 1976 gick 12 av 53 förordnanden ut. I åtta av de 12 fallen ville dock verkschefen fortsätta och regeringen förlängde förordnandet för en ny sexårsperiod. Bara i fyra fall (8 procent av det totala antalet verkschefer) hade regeringen fritt fram att utnämna en ny person. Jan Freese utsågs till generaldirektör för datainspektionen, Lennart Sandgren till chef för byggnadsstyrelsen, Ingvar Lindström till chef för statens jordbruksnämnd och Bengt Johansson till chef för bostadsstyrelsen. I två av fallen ersattes en ämbetsman med en annan ämbetsman. I de övriga två – Sandgren och Johansson – rörde det sig om meriterade ämbetsmän som samtidigt hade klar partianknytning, Sandgren (s) och Johansson (fp). De ersatte i Sandgrens fall en ämbetsman, i Johanssons fall en ämbetsman och tidigare s-politiker (Bertil Sännås, som bl a varit SSU-ordförande). Summan blir alltså, att bland de 53 verkscheferna var antalet med socialdemokratisk politisk bakgrund oförändrat och antalet med borgerlig politisk bakgrund plus ett. Denne ende förordnades på ett sakområde där avgående och tillträdande statsråd hade ungefär samma sakuppfattning och deras partier två år tidigare gemensamt hade lagt fast politiken för lång tid framåt (1974 års bostadspolitiska reform). Bengt Johanssons förordnande förlängdes också av den socialdemokratiska regeringen. Den borgerliga regeringen förändrade kort sagt ingenting i den politiska sammansättningen av kåren verkschefer under den första tredjedelen av mandatperioden. Ifråga om personer hade en enda utnämning politisk betydelse: den av Jan Freese som chef för datainspektionen (Freese var som byråchef på inspektionen känd hos de borgerliga som en engagerad värnare av den enskildes integritet).

Omdömet, att totalt sett ingen förändring skedde, jävas inte om man skulle utsträcka bedömningen ytterligare något i tiden. Anledningen är då närmast att de borgerliga i en överenskommelse med socialdemokraterna hade åtagit sig att erbjuda de avgående statssekreterarna likvärdiga tjänster som de kunde acceptera. Den avgående samordningsministern överlämnade i samband med regeringsskiftet en lista på personer som behövde hjälp med placeringar, med förslag till poster, och en lista över poster som skulle bli tillgängliga fram till 1 juli 1977.¹⁰ Regeringsskiftet ledde därför under ungefär halva mandatperioden till att det snarast blev fler utnämningar av socialdemokratiska politiker (statssekreterare

främst) än vad det skulle ha blivit om en socialdemokratisk regering suttit kvar.

1982 utsågs fler verkschefer som var nya på sina poster: tio utnämningar (19 procent av det totala antalet verkschefer). Det berodde inte på att den nya socialdemokratiska regeringen hade turen att se fler förordnanden gå ut. Tillfällen skapades, som följd av statsministerns och regeringens egna initiativ. Ove Rainer utsågs till statsråd och därmed blev en post ledig. Sven Heurgren gjordes fri för att leda kommissionen mot ekonomisk brottlighet och ny chef för konsumentverket fick utses. SCB-chefen Lennart Nilsson utsågs i mars 1983 till ny generaldirektör för riksskatteverket. Därmed kunde regeringen i juni 1983 förordna Sten Johansson, professor och politiskt sakkunnig hos Ingvar Carlsson, som generaldirektör för SCB (statistik och verklighetsbeskrivningar är numera också i hög grad en politisk resurs). I maj 1983 utsågs arbetsgivarverkets chef Karl-Lennart Uggla till ny generaldirektör för statskontoret, sedan Sven Moberg blivit sakkunnig för bl a datafrågor i civildepartementet och planerades bli ordförande i verksledningskommittén. Uggla lämnade i sin tur posten ledig som generaldirektör för statens arbetsgivarverk, på vilken förordnades Birger Bäckström, förhandlingsdirektör på landstingsförbundet. I samband med utredningarna kring Domänverkets husaffärer i Italien gjorde regeringen upp med generaldirektör Lennart Schotte om att befria honom "från alla de uppgifter som ankommer på honom som generaldirektör i Domänverket" fr o m den 25 april 1983 till utgången av Schottes förordnande 1986. Istället förordnades generaldirektören i skogsstyrelsen, Bo Hedström.

Verksledningskommittén har i en undersökning visat att den genomsnittliga anställningstiden för de 123 verkschefer som frånträdde sina poster under åren 1964–1983 var elva år. Någon förändring har inte skett under denna period.¹¹ Med sexåriga förordnandeperioder innebär det att en generaldirektör normalt har suttit på sin post under två perioder. I genomsnitt medför det att regeringar haft frihet att varje år nybesätta nio procent av totalantalet generaldirektörer (siffran stämmer väl med det antal som faktiskt nybesattes första året efter 1976 års val). Det har krävts nästan två mandatperioder för att nya regeringar skulle kunna själva besluta om mer än hälften av de sittande verkscheferna.

Slutsatsen är uppenbar: en ny regering har under i synnerhet sin startperiod haft att i huvudsak leva med den uppsättning verksche-

fer som föregående regeringar utsett.

Erfarenheten från 1982 års tillträdande regering visar emellertid att en ny regering inte behöver vara alldeles prisgiven åt starka tröghetskrafter. Huvuddelen av de nyutnämningar som skedde startåret 1982, 19 procent av totalen, möjliggjordes av att poster frigjordes genom att den nya regeringen roterade personer mellan verkschefsposter, tog in någon som sakkunnig med tungt utredningsuppdrag m m. Delvis blev det samma personer på andra poster, men även detta kan ha betydelse, bl a eftersom olika poster kan vara mer eller mindre viktiga för olika regeringar.

Mer aktiva initiativ av det här slaget var det ena skälet till att Palme II kunde präglade mer än Fälldin I redan under sitt första år. Det andra skälet var att den inte band sig lika hårt för att ge de avgående statssekreterarna likvärdiga uppgifter. Den överenskomst som träffades mellan de avgående och det tillträdande partiet 1982 betonade mer inkomstgarantin samt ansvaret för de avgående partierna att medverka till att skaffa nya jobb. Socialdemokraterna 1982 låste sig inte i samma grad som de borgerliga 1976 för att låta de avgående statssekreterarna komma i första hand när viktiga poster blev lediga. 1976 års mycket starka bindningar i det fallet framstår efteråt som historiskt unika. Bakgrunden var att många av statssekreterarna då ännu var en blandning av politiker och framstående ämbetsmän med lång statlig tjänst. I den senare egenskapen kunde de göra anspråk på att tas tillvara i offentlig tjänst. En annan anledning var det svaga självförtroendet hos den inkommande regeringen 1976. Den var ytterst angelägen om att inte göra någonting som skulle uppfattas som stötande av socialdemokraterna.

Trots dessa båda viktiga skillnader mellan 1976 och 1982 – i bindningar och i självständig handlingskraft – är den politiska präglingen måttlig även startåret 1982. I sex av de tio fallen av nya förordnanden ersattes en ämbetsman med en annan ämbetsman. I ett fall ersattes en socialdemokratisk politiker med en annan socialdemokratisk politiker (förra statsrådet Bertil Zackrisson efter förre statssekreteraren Ove Rainer som chef för posten). I statskontoret ersattes en politiker (Sven Moberg) med en ämbetsman (Karl-Lennart Uggla). I ledningen för SCB ersattes omvänt en ämbetsman (Lennart Nilsson) med en person med politisk bakgrund (Sten Johansson). Så långt har ingen enda förändring skett i den totala sammansättningen. Det tionde bytet innebar att Bertil Rehnberg

vid sin pensionering ersattes av förre statssekreteraren Allan Larsson som chef för AMS. Formellt innebar det att en ämbetsman ersattes av en politiker. Reellt är det svårt att se att detta innebar någon *politisk* skillnad. Även för socialdemokraternas startperiod i regering 1982 måste slutsatsen, måhända överraskande, bli att ingen politisk förändring skedde i sammansättningen av kårens viktigare verkschefer.

Verksledningskommittén har visat att av de 37 verkschefer som rekryterades under perioden 1970 – september 1976 kom nio från politikerområdet, 26 från byråkratin och 2 från näringslivet. Av de 42 verkschefer som rekryterades under perioden oktober 1976 – september 1982 kom 7 från politikerområdet, 31 från byråkratin och 4 från näringslivet.¹² Om i synnerhet 1976 kan alltså konstateras:

1. En liten del av posterna som verkschefer kunde nybesättas under första året (ca en tiondel).
2. Av dem som nybesattes hade en liten andel av de nya politisk bakgrund (17 procent under de 6 borgerliga åren).
3. Av dem som hade politisk bakgrund var ungefär lika många socialdemokrater som borgerliga.

Enligt Olle Nymans studie skulle 1975 ca 10 procent av de då sittande verkscheferna, i stort sett de som Fällidin I tog över, ha varit klart politiskt rekryterade.¹³ De socialdemokratiska regeringarna före 1976 års skifte präglade sammansättningen av kåren generaldirektörer mindre genom att utse personer med politisk bakgrund än genom att utse tjänstemän från departementen. De borgerliga regeringarna från 1976 och framåt rekryterade i något högre grad externt.¹⁴

Det är alltså inte mer än i ytterst begränsad grad som direkt politiska utnämningar använts av regeringar (av de tio nyutnämningarna startperioden 1982 bland de 53 här undersökta verkschefsposterna hade tre politisk bakgrund). Viktigare torde ha varit att ett statsråd som (i praktiken) utsett en generaldirektör därvid oftast har kunnat välja en person som han känt och haft lätt att informellt samarbeta med. Detta informella samspel, vars vikt understryks i mina intervjuer,¹⁵ har inte alltid kunnat föras vidare på samma självklara sätt när en ny ledning kommit in.

I enskilda fall kan givetvis även tjänstemannautnämningar ha politisk motivering och betydelse. En generaldirektör för skolöverstyrelsen eller socialstyrelsen utses knappast utan att statsråden på dessa områden känner till eller noga undersökt personernas grundinställning. Inte heller när så sker är dock sambandet enkelt. En s-regering kan mycket väl vilja rekrytera en person med uppgift att förnya mer än bevara, även på klassiska sakområden för partiet, typ AMS och SÖ.

Till det här ska läggas att valet av person bara är *ett* av leden i en tänkbar avsikt att påverka politiken på ett visst område. Nästa nödvändiga förutsättning för att en utnämning ska få sådan betydelse är att personen ifråga verkligen går in för att förändra verksamheten i en viss politisk riktning, när han väl är utsedd. Sköts posten mer socialdemokratiskt för att Bertil Zackrisson är generaldirektör? AMS för att Allan Larsson är chef? Redan dessa båda exempel visar att denna andra förutsättning är högst problematisk. Normalt blir chefer snabbt socialiserade i sina nya roller och uppträder i första hand som företrädare för sina verk.¹⁶ Och när de visar förändringsvilja kan det mycket väl vara i en riktning, typ "decentralisering", "serviceanda", "koncentration på mötet med kunden", som mera ligger i tiden än är uttryck för den ena eller andra partipolitiska uppfattningen. När till denna andra nödvändiga förutsättning läggs även en tredje – att en chef som vill förändra även förmår göra det – står det än mer klart att den politiska påverkan som nya regeringar har förmått utöva genom val av nya verkschefer under sina startperioder är ytterst begränsad.

Styrelserna i verken har de nya regeringarna fått något större möjligheter att förordna. Normalt är förordnandetiden här tre år, mot sex för verkschefer. Under startperioden 1976 (fram till 1 juli året efter) nyförordnades 20 av de här undersökta 53 styrelserna. 1982 nyförordnades 18. Ungefär en tredjedel är alltså uppe för nya förordnanden under en ny regerings första år. 1982 gjordes också systematiska genomgångar av sammansättningen av styrelserna (om än inte alls med de ambitiösa förändringsambitioner som Fermgruppen rekommenderade).¹⁷ Av två skäl är det föga meningsfullt att tolka in några politiska förändringseffekter av de förskjutningar som skett i sammansättningen av styrelser:

Det ena skälet är det tidigare nämnda, att sammansättningen av verksstyrelser i så hög grad är bunden av riksdagsbeslut rörande olika parter som ska vara företrädare. En ny regering kastar heller

inte ut oppositionen, vilket skulle vara en politisk krigsförklaring. Den söker i mycket agera så som den själv vill bli behandlad vid nästa regeringsskifte.¹⁸ När parter och opposition fått sitt är det endast marginella förändringar som kan göras i den politiska sammansättningen, och genom att så många andra parter ingår förändrar det ofta inte majoriteten i enskilda sakfrågor jämfört med tidigare.

Det andra skälet är att styrelsernas faktiska inflytande över ett ämbetsverks politiska inriktning är starkt begränsad. Många partsföreträdare upplever sig mest som bevakare av att deras intressen inte träds för när. Många blir också mera ambassadörer för verket gentemot omgivningen än pådrivare för en ny politik från verket. Och vidare har styrelserna en ganska liten roll i verkens verksamhet. De ägnar sig mer åt andra frågor än de verkligt viktiga.¹⁹ Överföring av intentioner från regeringen till verken sker inte via styrelserna utan direkt till verksledningarna.

Vad gäller landshövdingar kunde fyra av de 24 nybesättas under startåret 1976 och en av fyra motsvarande tid 1982. De fyra nya 1976 var Bengt Norling efter Rolf Edberg i Värmland, Harald Pettersson efter Hans Gustafsson i Jämtland, Gunnar Helén efter Hjalmar Mehr i Stockholm och Astrid Kristensson efter Lars Eliasson i Kronoberg. Alla dessa åtta hade politisk bakgrund. I två fall skedde blockbyte: socialdemokraterna Mehr och Gustafsson ersattes av mittenpolitikerna Helén och Pettersson. 1982 utsågs Britt Mogård efter Astrid Kristensson, båda moderater. Den lilla ökningen 1976 av antalet landshövdingar med borgerlig politisk bakgrund gjorde bara att den massiva övervikt som då rådde av landshövdingar med bakgrund som statsråd eller statssekreterare i socialdemokratiska regeringar något reducerades (det förblev en sådan övervikt).

Regeringsskiftet 1976 hade på det sättet betydelse att den politiska jämvikten, och strävan efter den, därefter i högre grad har präglat alla regeringar. Likaså finns en strävan att i landshövdingekåren få inslag av även personer med annan bakgrund än den politiska och i den delen inte bara personer från offentlig tjänst utan även privat.

Ifråga om landshövdingar gäller därför numera att utnämningarna av dem i än mindre grad än av generaldirektörer kan användas för politisk styrning. För det första söker olika regeringar att hämta landshövdingar från partierna ungefär i relation till deras politiska

styrka. För det andra är det regel att landshövdingar som en gång utsetts också omförordnas och landshövdingebefattningen ses normalt som en slutbefattning i det aktiva yrkeslivet. För det tredje uppfattar sig landshövdingarna genomgående som opolitiska i sin tjänsteutövning. De känner starkt att de i rollen förväntas företräda hela sitt län (numera torde detta vara en starkare känd del av uppdraget än att företräda staten i länet) och inte något visst parti. En landshövding som har sin klara bakgrund i ett visst parti torde snarast vara angelägen om att överbetona sin fristående ställning i förhållande till just detta parti. Mina intervjuer med de statsråd och statssekreterare från 1976 års tillträdande regering som blivit landshövdingar – Erik Krönmark, Britt Mogård, Elvy Olsson, Johannes Antonsson, Ingemar Mundebo och Gösta Gunnarsson – visar att samtliga efteråt har en betydande distans till partipolitiken och i landshövdingrollen känner helt andra lojaliteter och uppgifter än de partipolitiska.

KAPITEL XIII

Propaganda

En genomgång har gjorts av bl a samtliga tal och artiklar av de borgerliga partiledarna det första året efter regeringstillträdet 1976 samt av Olof Palme efter regeringstillträdet 1982. Vidare alla de stora partiledardebatterna i riksdagen under denna period.¹ Slutligen av samtliga pressmeddelanden från alla statsråd från regerings-tillträdet t o m året efter.

Några likheter mellan 1976 och 1982 är mycket tydliga.

- En är att en ny regering har starkt intresse av att vädja om samverkan och att framställa sig som arbetande i hela nationens intresse. Thorbjörn Fälldin i riksdagen den 27 oktober 1976: "Den nya regeringen har ingen anledning att söka strid för stridens egen skull. Många näraliggande och svåra problem – inte minst på det ekonomiska området – löser man säkert bättre i samförståndets än i stridens tecken." Olof Palme i riksdagen den 27 oktober 1982: "Jag hoppas att ni inte betraktar vår utsträckta hand som en förolämpning, utan som en inbjudan till konstruktivt arbete i landets intresse... Låt oss försöka ta litet mer av gemensamma tag. Nog skall vi kunna lyfta vårt land ur den ekonomiska krisen, även om det kommer att kräva mycken möda och många uppoffringar."
- En annan, angränsande, likhet är att en ny regering på olika sätt vädjar till starka vetogrupper – framförallt organisationerna på arbetsmarknaden – att ställa upp på ett konstruktivt samarbete och medverka till att den ekonomiska politiken blir framgångsrik.
- En tredje likhet är att statsråd använder tal och propaganda som ett självständigt politiskt instrument. Mycket vanligt är att de ur alla ärenden som råkar passera rycker ut sådant som låter sig framställas som uttryck för partiets idésträvanden. Eftersom en sådan mängd av material, processer och beslut passerar genom regeringskansliet finns det alltid massor som kan tolkas som uttryck för en viss ambition: "social rättvisa", "decentralise-

ring", "ökad valfrihet", "avbyråkratisering" etc. Ärendena kan vara ungefär desamma. Men sättet att beskriva dem utåt varierar med tidsanda och politiska behov. Ett exempel är en proposition som regeringen framlade våren 1983 om ändringar i prövningen enligt 136 a § byggnadslagen av verksamheter som använder träfiberråvaror. När förslaget aviseras den 30 november 1982 har pressmeddelandet följande inledning: "Regeringen skärper kraven på tillståndsprövning av anläggningar som använder träfiberråvara för eldningsändamål." I en kommentar från tre ministrar framställs detta som ett led i regeringens ansträngningar att säkra skogsindustrins försörjning med råvara. När propositionen läggs fram den 24 mars 1983 har pressmeddelandet följande inledning: "Förenklad regeringsprövning av verksamheter som använder träfiberråvaror." Den sägs nu vara uttryck för regeringens förenklingssträvanden (civildepartementet har kommit igång och "förenkling" är 1983 ett tema som regeringen vill betona). Den verkliga bakgrunden är att förslaget grundas på en departementsstencil, Bo 1980:2, som remissbehandlats och att det av allt att döma skulle ha lagts fram oavsett regering.

När en regering vill betona en viss aspekt – "antibyråkrati", "frihet" eller vad det nu må vara – så består en mycket stor del av aktiviteten i att man samlar ihop allt av det som ändå görs som kan ges denna etikett. "Opportunity decisions", dvs att en regering fångar beslutsmöjligheter i flykten, förekommer i relativt stor utsträckning. Men vanligare är vad man skulle kunna kalla "*opportunity propaganda*", dvs att statsråd tar tillfällen att i propagandan framställa sådant som under alla förhållanden görs som uttryck för en viss ideriktning. En socialdemokratisk arbetsmarknadsminister som lägger fram förslag om femte semestervecka kan framhålla detta som uttryck för partiets strävan att skapa likhet mellan arbetare och tjänstemän. En liberal arbetsmarknadsminister som lägger fram samma förslag kan redovisa det som uttryck för partiets strävan till individuell valfrihet (genom att den femte veckan kan sparas ihop till perioder av längre sammanhängande ledighet) och jämställdhet mellan kvinnor och män (genom att vissa förbättringar sker för deltidsarbetande). Eftersom så mycket i sak är bundet av gamla processer så består en stor del av nya ministrars politiska prägling just i att ge det som görs en ny tolkning och vinkling och

att utåt framträda med en ny ton och nya signaler (om det rör sig om ett sakområde där partiet ifråga vill betona förändringar).

Mycket vanligt är också att statsråd som inte har instrument att åstadkomma det de vill ersätter handlingsmöjligheter med ord. En moderat skolminister propagerar för normer, bildar en grupp som ska söka ange vilka normer som bör kunna vara gemensamma i skolan etc; att genom beslut skapa "ordning i skolan" är inte möjligt. En sjukvårdsminister som vill ha husläkare och närsjukvård tvingas konstatera att landstingen driver vården och att ministerns roll snarast blir att driva opinionsbildning. En energiminister som vill ha fart på fjärrvärmeutbyggnader och en bostadsminister som vill ha högre bostadsbyggande kan visserligen ändra en del regler och komma med stimulanser; men en stor del av deras kraft måste läggas ner på att "sälja" inriktningen till de kommuner som verkligen sköter planeringen. En jämställdhetsminister som behöver visa aktivitet gör det i stor utsträckning genom opinionsbildning, ordnar konferenser för veckotidningsjournalister om könsroller, anslår pengar till "studier" och "projekt" som i propagandan kan ges en högre innebörd osv.

På en del områden är också orden i sig bland de främsta politiska handlingarna. Det gäller utrikespolitiken. Men det gäller också vissa andra områden, där ministrar i egenskap av nationella ledare har att ange en ton, typ invandrarministern när det gäller inställningen till rasism, justitieministern när det gäller våld och yttrandefrihet, försvarsministern när det gäller ubåtsskyddet.

I två centrala avseenden framstår det vid en genomgång som klart att 1982 års tillträdande regering mycket mer medvetet och effektivt använde propagandan som politiskt instrument.

– Dels gäller det inriktningen på att framställa obehagliga inslag i politiken som en ofrånkomlig följd av "gamla synder". 1976 tar det en viss tid innan i vart fall mittenledarna kraftfullt söker övertyga allmänheten om allvaret i de problem, främst det höga kostnadsläget, som den nya regeringen tog över. 1982 sker det genast, och förenas också med omedelbara åtgärder som beskrivs som "räkningen" för de borgerliga åren. Redan första arbetsdagen gav 1982 års regering en slags "vitbok" över tillståndet i form av den inledande beskrivningen i "Krisplan för Sverige". I den första allmänpolitiska debatten i riksdagen efter 1982 års val, den 27 oktober 1982, sade Olof Palme bl a:²

"Devalveringen innebär på kort sikt en sänkning av levnadsstandarden. Det får ses som en nödvändig uppoffring för att reparera den svenska ekonomin efter de senaste årens tillbakagång. Det är notan för den borgerliga politiken. Det blir en högre inflation nästa år. Det är jag den förste att beklaga. Men vi skall ha klart för oss att den inflation som det svenska folket får bära nästa år är notan för det borgerliga vanstyret under dessa år. Den måste betalas. Vi vill ge oss i kast med den betalningen på en gång så snabbt som möjligt."

En oerhört viktig del av propagandainstrumentet för en ny regering är just att snabbt och effektivt ge sin bild av framförallt det ekonomiska startläget för den nya regeringen. 1982 skedde det betydligt mer målmedvetet än 1976.

– Dels gäller det strävan att sänka förväntningsnivån i fråga om vad regeringen snabbt kan åstadkomma, så att den blir någorlunda realistisk. Ekonomiminister Gösta Bohman ägnade en relativt betydande och medveten kraft åt detta 1976. Han beskriver efteråt inriktningen i boken "Maktskifte":³

"Den nya regeringens centrala uppgift blev att skapa krismedvetande hos ett folk som ansåg sig leva i ett slags ekonomisk oas i en i övrigt plågad värld... För oss blev den första uppgiften att teckna en realistisk bild av den ekonomiska situationen, att informera allmänheten, parterna på arbetsmarknaden och inte minst massmedia om hur allvarligt läget var samt om vad som fordrades för att vrida de negativa riktningvisarna åt rätt håll. I de många anföranden som jag höll under den första hösten var huvudbudskapet, att det svenska näringslivets förlorade internationella konkurrenskraft måste återställas, att detta var ett villkor för tryggad sysselsättning samt att utrymmet för löneökningar var starkt begränsat."

En genomgång av grundmaterialet visar att detta är en korrekt efterhandsbeskrivning. En praktisk förutsättning för att Gösta Bohman skulle ha detta utrymme för att via tal och andra yttre framträdanden påverka förväntningsnivån var att han var jämförelsevis lite belastad med direkta ärenden i regeringen. Även statsministern hade denna arbetsförutsättning, men förefaller inte ha använt den på samma systematiska sätt för att, ur regeringens synvinkel, bedriva "folkupplysning".

Efter regeringsskiftet 1982 använde Olof Palme en stor del av sin pedagogiska förmåga till att få allmänheten att förstå att det måste

ta tid innan synliga förbättringar kunde komma i ekonomin. I den allmänpolitiska riksdagsdebatten den 27 oktober 1982 sade den nye statsministern bl a:⁴

”På arbetsmarknaden inträffar det som vi socialdemokrater länge varnat för. Arbetslösheten ökar i snabb takt som en direkt följd av den politik som tidigare bedrivits. Vi har ännu inte sett de fulla effekterna av den. Under lång tid framöver kommer vi att kunna beskåda vad den ensidiga åtstrammingspolitiken leder till på arbetsmarknaden. Så blir det eftersom åtstrammingsåtgärderna verkar med en viss eftersläpning, men också eftersom det tar tid innan den nya regeringens politik kan ge resultat.”

Olof Palme återkom gång efter gång till detta tema, i denna första riksdagsdebatt efter valet och i många andra sammanhang. Ytterligare ur riksdagsdebatten: ”Denna politik kommer att ta tid att genomföra. Den kommer att möta många svårigheter. Den kommer att kräva mycken möda. Det är väldigt viktigt för vårt land att den lyckas.” ”När problemen är så stora som nu, kan vi inte nå en lösning utan att det tar en viss tid.”

En tydlig skillnad framträder i de båda statsministrarnas arbetsuppläggning, dels ur dokumenten, dels ur medarbetares och regeringskollegers beskrivningar. Fälldin 1976 var starkt inriktad på att delta i det inre arbetet i regeringen med de sakfrågor som skulle lösas och som ofta rymde motsättningar mellan regeringspartierna. Han deltog därvid också aktivt i bearbetningen av budgetfrågor i slutskedet av budgetprocessen hösten 1976. Palme 1982 såg och använde framträdanden från statsministern mycket mer aktivt som ett politiskt instrument för att skapa en filosofi för regeringspolitiken och bidra till realistiska förväntningar och en önskvärd bild rörande fördelningen av ansvar mellan den gamla och den nya regeringen. Ett av tecknen på denna skillnad i arbetsinriktning är att Thorbjörn Fälldin från tillträdet i oktober 1976 t o m utgången av 1977 enligt Bibliotekstjänsts index ”Svenska tidningsartiklar” inte publicerade en enda fristående debattartikel. Olof Palme publicerade under motsvarande period efter tillträdet 1982 sex fristående debattartiklar i centrala ämnen typ ”Om de första hundra dagarna”, ”Ekonomiska krisen kräver samarbete”, ”Ljuspunkter trots ärvda underskott”.

En statsminister har alldeles särskilda möjligheter att fylla rollen som en nationens läromästare och att därmed bidra till insikter och

förväntningar hos allmänheten som starkt underlättar regeringens konkreta arbete med olika sakfrågor.⁵ Ingen annan kan fullt ersätta honom i den uppgiften. Liksom ifråga om andra politiska instrument gäller även här att det som missas i form av egna aktiva initiativ lätt fylls av andras. Den nya regeringen får ”stå till svars” för allehanda affärer och problem. Balansen mellan det offensiva och defensiva blir sned och en helt annan än vad den var under perioden före regeringstillträdet.

Det räcker inte för en politisk ledare att göra saker rätt. För att nå framgång måste han också ägna sig åt rätt saker.

Sammanfattande slutsatser

SLUTSATSER

Anders och hans hustru i samband med den föregående har varit och varit ett av de mest betydande och betydande för den svenska nationen. Hans tankar och hans handlingar har varit och varit en av de mest betydande och betydande för den svenska nationen. Hans tankar och hans handlingar har varit och varit en av de mest betydande och betydande för den svenska nationen.

Förord

Den första delen av denna utgåva är en dramatisk och en av de mest betydande och betydande för den svenska nationen. Hans tankar och hans handlingar har varit och varit en av de mest betydande och betydande för den svenska nationen.

Den andra delen av denna utgåva är en av de mest betydande och betydande för den svenska nationen. Hans tankar och hans handlingar har varit och varit en av de mest betydande och betydande för den svenska nationen. Hans tankar och hans handlingar har varit och varit en av de mest betydande och betydande för den svenska nationen.

Den tredje delen av denna utgåva är en av de mest betydande och betydande för den svenska nationen. Hans tankar och hans handlingar har varit och varit en av de mest betydande och betydande för den svenska nationen.

Den fjärde delen av denna utgåva är en av de mest betydande och betydande för den svenska nationen. Hans tankar och hans handlingar har varit och varit en av de mest betydande och betydande för den svenska nationen.

Den femte delen av denna utgåva är en av de mest betydande och betydande för den svenska nationen. Hans tankar och hans handlingar har varit och varit en av de mest betydande och betydande för den svenska nationen.

KAPITEL XIV

Sammanfattande slutsatser

1. Den politiska tiden

Analysen av verkligheten i samband med regeringsskiften har visat att tiden har en utomordentligt stor betydelse för den politiska processen. Olika tidsfaser ger skilda politiska förutsättningar och rymmer olika politiska egenskaper. Med ämnet för denna studie – övergången från opposition till regering – är två tidsjämförelser de centrala. Den ena gäller tiden före val jämfört med tiden efter val för en segrande opposition. Den andra gäller tidsförloppet under en mandatperiod, närmast startperiodens särskilda karakteristika för en ny regering.

Före – Efter

Övergången från opposition till regering medför ett dramatiskt och för aktörerna själva omskakande möte mellan två olika spelplaner, ett möte vars utgång är oviss men synnerligen viktig. Maktskifte innebär skifte i mycket mer än makt.

- Det innebär ett skifte i *kommunikationer och koalitioner*.¹ Partier som konkurrerar på väljarmarknaden, och särskilt i valrörelser, lever i sina ledningar i en tätt sammanknuten politisk atmosfär. Den skapar sina egna selektionsmekanismer, sin särskilda jargong, sin speciella kultur och teamkänsla. Vid övergång till regeringsställning bryts hela denna kultur och detta liv sönder för de flesta statsråd. Det team de har ingått i kanske ända sedan arbete i ungdomsförbund fungerar inte längre som lag. Var och en pressas av sina departementala angelägenheter. Det dagliga umgänget består av medarbetarna på departementet och ofta är statssekreteraren den ende politiske person som statsrådet kan samspela nära politiskt med (om nu denne har en politisk bakgrund).² De socialdemokratiska enpartiregeringarna efter 1982 tycks visserligen vara så bra som det är möjligt på att göra regeringen som sådan till ett fungerande kollegium. Men det är ingen svårighet heller här att finna statsråd och statssekreterare som menar att de nästan aldrig har sysslat så lite med

politik som under den första perioden i regeringen. I opposition roterade den koalition och det kontaktnät som skulle byggas kring partiet. I regering roterar de kring departementet och avser landet. Ett statsråd och en regering måste i sin samråds-krets dra in en mängd intressen, organisationer och personer som de inte behöver bry sig nämnvärt om i opposition.

- Maktskifte innebär också en radikal förändring (utom för partiledare) i *tidspress och tidsanvändning*. Den helt dominerande känslan hos varje statsråd och regering är att ständigt vara pressad av kriser och tidsgränser. Även en politiker i opposition kan visserligen ha mycket att göra men har ändå ett betydande utrymme för att själv välja vilka frågor och sammanhang han vill ägna särskild energi åt. Han kan åka till ett län utan att behöva ha ett färdigt svar på hur nedläggningen av sågverket Y eller den kontroversiella vägdragningen i X-stad skall förhindras. Han kan lyssna på nyheterna på radio utan känslan i maggropen att en kvart efteråt tvingas stå till svars i en telefonintervju för vad som hänt. Han behöver inte bära alla nationens bördor på sina axlar utan kan tvärtom med viss tillfredsställelse se att regeringen har problem. Ett parti och en politiker i opposition kan medvetet avstå från att ta upp frågor som är besvärliga. I regeringsställning är det däremot omöjligt att fly sådana frågor.

Tid, energi och uppmärksamhet är för regering och statsråd den knappaste av alla resurser, knappare t o m än pengar i underskottstider.³ Statsrådets upplevelse av sin situation är att det alltid finns något "ofrånkomligt" som andra placerat först i frågekön.⁴ Ministern försöker i första hand simma och överleva i hoppet att nästa månad skall ge någon glugg för eftertanke. Vad som här är av intresse är inte statsråds och statssekreterares situation som arbetsmiljöproblem utan de politiska effekterna av den.⁵ Det som måste göras går före det som borde göras. Kort sikt vinner över lång sikt. Rutinfrågor med klara tidsgränser (typ budgetarbetet) och krisfrågor som verkligheten ständigt tillhandahåller kommer lätt före medvetna politiska initiativ. Departementsproblem och frågor som kan verka besvärande för departementet går före generella problem som berör hela regeringen.⁶ Andras aktioner och reaktioner styr ofta mer än egna planer och program. Statsrådet reagerar väl så mycket som han regerar.

Till statsrådets verklighet hör att känna sig otillräcklig hur han

än använder sin tid. Han omges visserligen av många medarbetare och interagerar med många omgivningningar. Men de han samspelar med ser honom bara i en eller några få av hans roller, och utgår ofta ifrån att just den de ser och har anspråk på är hans enda eller i varje fall mest väsentliga. När ministern är i riksdagen tycker departementet att han ägnar för lite tid åt dess tjäns-temän och deras frågor. När han är i departementet tycker riksdagsmännen att han syns för lite bland sina partikamrater och gamla kollegor. När han är ute och reser tycker partifolket att han ägnar för mycket tid åt officiella uppgifter, den regionala förvaltningen och kommunfolk att han ger dem för lite tid att presentera sina problem. Många ser ministern i verksamhet. Ingen annan än han själv känner *summan* av de anspråk som reses på honom och hans tid. Ingen kan i hans ställe göra den totala avvägningen av risker och insatser.⁷ För andra framstår ministrar som initiativtagare med väldiga maktmedel. Själva upplever de sig ofta främst som utsatta för andras initiativ och kritik.

- En viktig förändring vid övergången från opposition till regering är också *den mediala pressen* och uppmärksamheten. Politiker som tidigare gjorde allt för att kämpa sig till en notis i tidningen och (halleluja) 15 sekunder i TV kämpar nu lika hårt för att slippa få mikrofonen stoppad in i munnen på sig. Den politiska rytmen blir mera nervös⁸ och riskerna för missgrepp så mycket större. Ett olyckligt ordval eller ett obetänksamt sätt att i en stressad situation hantera en protestgrupp kan vara tillräckligt för att allvarligt skada ett statsråd. Alla har inte från första dagen den träning som krävs för att väl klara den medieverklig-het de rasar in i.
- Kriterierna för *urval av sakfrågor* och agerande förändras radikalt vid övergången från opposition till regering. Vad som tidigare sagts om effekterna av extrem tidspress berör detta, men därutöver är även de rent politiska mekanismerna olika.

Mot bakgrund av den empiriska genomgången skulle fyra viktiga kriterier kunna anges för partiets urval av de frågor som de går till val på:

1. Partiet måste vara *enigt* i frågan, ty annars klarar det inte valrörelsens attacker från andra och krav på egen samlad kampanjaktivitet.

2. Frågan måste ligga på *hemmaplan*, dvs falla inom den del av partiets väljarprofil som uppfattas i huvudsak positivt (t ex välfärdsstaten för socialdemokraterna, antibyråkrati och skattesänkningar för borgerliga partier; bland de borgerliga tillkommer att valfrågorna även bör ge skäl för väljarna att föredra ett borgerligt parti framför ett annat).
3. Det problem frågan berör ska uppfattas som *centralt* av en stor del av väljarkåren eller kunna göras centralt, ty annars är det svårt att få in det i centrum för valdebatten.
4. Frågan bör vara *kontroversiell*; andra partier, helst alla men åtminstone något, bör vara emot, ty uppmärksamhet skapas genom politisk strid, som i sin tur fångar mediernas intresse. För att väljare ska kunna dra slutsatsen att man bör stödja partiet på grund av frågan måste partierna ha olika meningar om den.⁹

Kraven 3 och 4 kan i någon mån vara komplementära: en fråga som är mycket central i väljarnas medvetande kan tänkas nå fram även om striden med andra partier blir begränsad (t ex frågan om långvården i 1985 års valrörelse). Omvänt kan strid med andra bidra till att en fråga efterhand uppfattas som mer central av väljarna än vad som var fallet från början.

Valprogrammen och valdebatten kan inte förstås om man inte beaktar de här fyra kriterierna för urval av frågor och krav. När de borgerliga i 1976 års valrörelse blåste upp debatt kring en del propåer om ökad statlig kontroll över vissa branscher (läkemedel och läromedel) var realiteten knappast att den regerande delen av socialdemokratin förberedde någon stor socialiseringsaktion (och LO:s tankar om marksocialisering hade bestämt avvisats av regeringen). Och till en del uttryckte motionerna till partikongressen stämningar i tiden, som fanns representerade även inom delar av mittenpartierna. I Scandinavium-duellen med Thorbjörn Fälldin yttrade Olof Palme i en replik: "Det är tjugonde gången du frågar mig om marken. Och jag säger varje gång: det blir inget av med det. Och det respekterar LO fullkomligt. Hör du illa? Det andra, när det gäller läkemedlen. En liten förväxling som jag gärna förlåter. Den socialdemokratiska partikongressen beslöt faktiskt icke om ett förstatligande av läkemedlen. Det var centerns ungdomsförbund." Att inte heller centern som parti var främmande för plantänkande vid den här tiden framgår av att 1976 års centerstämma t o m

voterade om exakt hur många människor, på tusentalet när, som borde bo i Kalmar län år 1990. Socialism var en bra valfråga för de borgerliga och därför sökte de medvetet hitta exempel som skulle kunna göra den till valfråga. Arbetarrörelsen tillhandahöll 1975/1976 ett antal sådana möjligheter.

På motsvarande sätt 1982. De regerande mittenpartierna var knappast ideologiskt inriktade på att riva ner välfärdsstaten, men däremot pressade av budgetunderskottet att spara på statsutgifterna. Innehållet i socialdemokraternas fyra vallöften var inte så heligt som det framstod utåt (med undantag för nej till skillnader mellan arbetare och tjänstemän inom sjukförsäkringen). Besparingar i sjukförsäkringen hade seriöst övervägts i krisgruppens arbete. I varje fall Feldt, Ingvar Carlsson och Olof Palme ansåg i sak att det kunde ligga något i tanken att införa ett nettoprisindex för uppräknade pensionerna, men de fann när Ulf Larsson räknade på skilda typer av index att effekterna sedda över ett antal år blev ungefär desamma varför det inte rymde något större statsfinansiellt problem att hålla fast vid den i debatten tacksammare linjen att bevara den gamla typen av index.¹⁰ Ifråga om statsbidragen till barnomsorgen har den nya socialdemokratiska regeringen ingripit mot en utgiftsökning för staten som inte alls var avsedd.¹¹ Och när det gäller arbetslöshetsförsäkringen fanns långt komna planer 1983 på att minska statsbidragens andel av kostnaderna (det som valfrågan främst gällde), något som såväl Palme som Feldt ansåg även skulle stärka facket genom att minska statens relativa roll. "De fyra vallöfterna" fyllde 1982 valbehovet att tydliggöra det socialdemokratiska försvaret för välfärdsstaten och uppfyllde i det fallet de fyra kriterierna för urval av valfrågor: enigt parti om inriktningen, hemmaplan, centrala och politiskt kontroversiella.

Väl i regeringsställning gäller inte längre de fyra förvalskriterierna för vad de ledande politikerna ägnar sig åt. De tvingas syssla även med frågor där partiet inte är enigt. De måste ägna stor möda även åt bortaplansfrågor (en borgerlig regering måste engagera sig i frågor kring arbetslöshet och arbetsmiljö liksom en socialdemokratisk tvingas syssla mycket med skattemissnöje och företagandets villkor). De måste arbeta även med en mängd frågor som inte är de centrala för stora väljargrupper men kan vara helt absorberande för små delgrupper eller enskilda individer. De tvingas ta itu med ett stort antal frågor som inte främst är partipolitiskt kontroversiella men kan vara utomordentligt svåra ändå (avtalsrörelser, omor-

ganisationer, våld och terrorism, valutautveckling, gränskränkningar etc).

Före val har partier ofta lösningar ("decentralisering", "utjämnings") som söker problem. Efter val, i regering, möter de mer av problem som söker lösningar.

Och en ny regering känner en mängd andra starka politiska impulser än dem som kommer från valprogrammet.¹² Några av de närmast imperativa kraven lyder:

1. *Släck bränder!* "Bränderna" kan bestå av ubåtar på ovälkommet besök, valuta som strömmar ur landet, avtalsrörelser som är på väg att gå över styr, stora företagsnedläggningar under startperioden.
2. *Lugna sektorn!* Nya statsråd känner nästan alltid ett mycket starkt tryck att etablera kontakt med den sektor de har fått ansvar för i regeringen genom att visa välvilja inför dess intressen och behov. Det är inom sektorn statsråd har sina främsta kontakter och det är i första hand där som deras insatser bedöms. Även mediernas spegling av kritik grundas i stor utsträckning på vad organisationer, myndigheter, anställda och avnämare inom sektorn säger.¹³
3. *Lugna vetogrupper!* En ny regering behöver stöd av fler än de egna anhängarna, inte nödvändigtvis i ord men vad gäller agerande. En socialdemokratisk regering måste se till att näringslivet är på någorlunda gott humör och villigt att samspela i en mängd praktiska frågor och att det känner en sådan trygghet för de framtida spelreglerna att det vågar investera. En borgerlig regering måste upprätta en fungerande relation med de fackliga organisationer, i vars makt det ligger att skapa åtskilliga problem (inte bara i avtalsrörelser utan också i samband med omorganisationer, besparingar i budgeten etc).
4. *Håll ihop nationen!* I varje demokrati finns spänningar av olika slag, som kan växa till något värre. Det är mycket tydligt av det empiriska materialet att nya regeringar känner ett starkt tryck att dämpa sådana spänningar. Regioner som kan komma att känna sig sidoställda måste ägnas särskild omsorg (Norrbottnätgårderna duggade tätt från både 1976 och 1982 års regeringar). Samhällets varbölder måste angripas (sättet att ta itu med

narkotikafrågan och delvis även den ekonomiska brottsligheten var mycket lika 1976 och 1982). Grupper som löper särskilda risker att hamna utanför gemenskapen måste visas en särskild omsorg (påtagliga markeringar av intresse för handikappade och invandrare, också i form av budgetsatsning, präglade båda de studerade regeringsskiftena). Efter valrörelsens hårda ord ligger det i segrarens ansvar att åter anslå en ton av politiskt samförstånd och att söka former för information och samtalskontakt med den nya oppositionen. Varje regering vet att politiken fungerar som en Maslovtrappa: trivialare problem kan hett debatteras så länge mer grundläggande behov tillgodoses. Partierna måste alltid vara beredda på eventualiteten att landet rutschar nedåt på trappan – djupgående ekonomisk kris, hotande krig – och att träta då måste övergå i gemensamt ansvar. Demokratiska partier utgör alltid en potentiell samlingsregering.¹⁴

5. *Se till att beslutsfattandet fungerar!* Ett absolut krav på en ny regering och nya statsråd är att snabbt få själva beslutsmaskineriet att fungera. Om kommuner måste vänta länge på planbeslut, enskilda på avgöranden i besvärssärenden etc så blir detta snart nog känt som ett uttryck för inkompetens hos den nya regeringen. Och det tål inte det allmänna renommé som den är beroende av för att kunna uträtta viktigare ting.¹⁵
6. *Hantera spelen!* En regering träder in i ett antal färdiga roller i några spel som ständigt uppförs: kommunförhandlingar, landstingsförhandlingar om vården, budgetförhandlingar, avtalsförhandlingar, valutamarknadernas spel. Ett oundgängligt krav på en ny regering är att den vet hur den vill spela spelen, som är mycket viktiga för dess framgång. De går att förändra, och sättet att spela dem kan också varieras, men det kräver i så fall god analys och mycken ansträngning.
7. *Håll ekonomin i balans!* Inflation som skenar iväg, arbetslöshet som stiger, valuta som strömmar ur landet, en bytesbalans eller budgetbalans som dramatiskt börjar tippa åt fel håll – sådana ojämvikter i ekonomin ställer absoluta krav på en regering att vidta motåtgärder. När de visar sig faller andra ambitioner hos regeringen i bakgrunden.

8. *Undanröj om möjligt problem som medier och opposition kan attackera!* En ny regering känner ett starkt tryck att agera i en rad frågor som inte tillhör dess politiskt starka sida och som inte var prioriterade i opposition, helt enkelt därför att det är sådana frågor som den nya oppositionen väljer att skapa strid omkring.

Dessa skillnader i impulser och kriterier för urval av frågor är mycket klara när man i detalj granskar vad en ny regering och nya statsråd gör och säger under sitt första år, jämfört med vad samma partier och delvis personer gjorde under året före regeringsskiftet. En liten illustration till denna typ av frågeskifte: under halvåret före 1982 års regeringsskifte förekom i utgående TT-telegram orden Palme eller Feldt i kombination med ordet "devalvering" 2 gånger, under halvåret efter regeringsskiftet 90 gånger; i kombination med ordet "karensdagar" förekom Palme eller Feldt perioden före 22 gånger, perioden efter 6 gånger.¹⁶ Innebörden är inte att valprogrammet överges. Partierna känner vallöften som starkt förpliktande. Men kraven och impulserna för aktivitet och urval av sakfrågor hos en ny regering blir annorlunda. Och detta hänger alltså inte bara samman med att dagordningen fylls av gamla processer och att tidstrycket är hårt utan är dessutom en följd av att andra rent politiska mekanismer gör sig gällande efter regeringstillträdet.

■ Även vilka *aspekter* som läggs på sakfrågor förändras med övergången från opposition till regering. Väl i regering upptäcker politiker hur mycket av den debatt de tidigare ägnat sig åt som gällt sådant de inte har praktisk nytta av när det gäller att genomdriva sina tankar i praktiken. En stor del av den politiska debatten gäller fördelning av ansvar och skuld. När ett parti är i opposition hävdar det att allt som är misslyckat beror på regeringen. När det kommer i regering är tvärtom dess uppfattning att bara det som lyckats kan bero på regeringen. Hela denna typ av debatt ingår i ett slags rollspel mellan regering och opposition¹⁷ och även mellan olika personer inom oppositionen om att stärka sina positioner. Den förbereder inte nämnvärt för att ta över uppgiften att regera. Många års partiaktivitet i oppositionsställning fostrar vidare ideologisk renhet. Man får lätt en tendens till vad John D Steinbrunner kallat "theoretical thinking", dvs att dra en direkt inferens från teoretiska föreställningar till konkreta aktioner och att sortera all information enligt denna

mekanism. Detta kan vara en styrka även för statsråd genom att reducera osäkerhet och skärpa den aktiva viljan. Men om allt för många mellanled hoppats över i analysen blir följden lätt att verkligheten slår tillbaka när en sådan politiker sätts i en ministerställning där han inte kan fly handfasta invändningar och tvingas praktiskt hantera motsträviga realiteter. Före val värderas en flott formulering.¹⁸ Efter val, i regering, efterfrågas svar på helt andra aspekter av frågor: "hur ska det göras och när", "hur ska det finansieras", "vilka ska göra det", "hur ska den där sidoeffekten kunna undvikas".

■ Ytterst viktigt är också att skiftet från opposition till regering innebär ett möte, ibland en kollision, mellan *två historiska arv*, två ofta skilda strömmar av beredning, beslut och procedurer.

– På ena sidan finns den uppsättning ståndpunkter, personer, propagandabilder och lösningar som formats inom det parti som träder till. Alla dessa delar av partiets utbud kan ha en lång förhistoria. Att man en gång intog en viss ståndpunkt i en viss fråga för tio år sedan kan ha haft en orsak som alla sedan glömt. Men trögheten i organisationen, mytbildningen kring förslaget (det vanliga förhållandet att man skapar en ideologi omkring en ståndpunkt istället för att inta ståndpunkten som följd av sin ideologi), behovet av kontinuitet för att de partiaktiva ska veta vad som gäller och väljarna inte förvirras, de ömtåliga inre koalitioner som kan rubbas om ståndpunkten ändras etc, gör att frågan hänger kvar. "När idéer hamnar i ett program som antas av en kongress är det kollat och diskuterat årtal dessförinnan", påpekade den socialdemokratiske partistyrelseledamoten Sören Mannheimer i ett samtal med Erik Åsard i Dagens Nyheter den 4 oktober 1984. Mannheimer fortsatte: "Problemet är att om idéerna är tokiga tar det åtminstone två kongressperioder att få bort dem!" Likt kambrium och silur kommer partiets uppsättning av ståndpunkter att bestå av avlagringar, vad man skulle kunna benämna *lagrade opinioner*. I 60-talets strid om Vindelälven, den tidens stora miljösymbol, tar folkpartiet ställning mot vattenkraften; några år senare kommer det farliga oljeberoendet i centrum och man tar ställning mot alltför mycket olja; sedan blir det kärnkraftsdebatt och man tar ställning för att kärnkraften ska avvecklas; därefter hamnar skogsdöd och luftföroreningar i fokus och därmed kolets risker. För varje tids problem uppkommer nya ställningstaganden, men hela tiden utan att de

gamla upphävs. De nya läggs som lager ovanpå de gamla. På motsvarande sätt för socialdemokraterna: 1977 föreslår man en strukturfond; därefter följer olika utvecklings- och branschfonder; så kommer den gemensamma arbetsgruppen med LO med förslag till löntagarfonder och när krisgruppen 1981 levererar en helt annan analys så bevaras ändå de gamla ståndpunkterna, som geologiska skikt som ligger kvar där från en äldre tid.

— På den andra sidan finns de lager av lagar, organisationsstrukturer, anställda och anslag som byggts upp genom årens lopp i den offentliga apparaten och som en ny regering ärver; likaså de processer av utredningar, planer i ämbetsverk och i departement som pågår vid tiden för maktövertagandet. De mal på, såvida inte regeringen aktivt ber om annat. En statlig utredning kan t ex ha sin grund i någonting som hände för tio år sedan och som föranledde någon inom ett parti eller en organisation eller en kanske nu avgående riksdagsledamot att ta ett initiativ som något år senare ledde till att en departementstjänsteman fick i uppdrag att börja skissa på ett utredningsdirektiv, som ledde fram till att en utredning tillsattes, som efter ett år hade rekryterat ett utredningssekretariat och vars produkt efter några år av tänkande och kompromissande nu plötsligt placeras på det nya statsrådets skrivbord och dagordning. Medan partierna har sina lagrade opinioner har den offentliga processen sina *lagrade problemupplevelser*.¹⁹

Två historiska arv möts vid regeringsskiftet: det tillträdande partiets och den offentliga apparatens. Båda strömmarna kan om man tittar efter visa sig ha sitt ursprung i en forntid som alla nu glömt och i en problembild som var, eller i vart fall uppfattades, helt annorlunda än dagens. Likafullt är det mötet mellan dessa båda strömmar som det nya statsrådet måste hantera — samtidigt som han själv bidrar till en ny ström genom beslut och utredningsuppdrag vars resultat kanske någon ny regering får hantera om ett antal år.

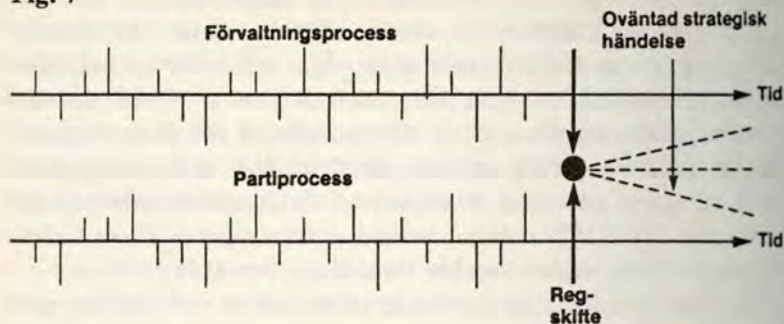
De båda strömmarna illustreras med figuren nedan. Liksom individer orienterar sig i *nuet* utifrån sina erfarenheter av det *förflutna* och därmed skapar sig bilder av alternativ inför *framtiden* är samspillet mellan presens, imperfektum och futurum utmärkande även för organisationer.²⁰ Olika handlingar genom åren ger reflexer i form av positiva (upptriktade) eller negativa (nedåtriktade) erfa-

renheter. Detta ger också en repertoar av handlingar som kan tillgripas när nya händelser av samma slag uppträder. Att sådana tolkningar av det förflutna hela tiden pågår och spelar en betydande roll för handlandet i nuet och inför framtiden är mycket slående i det empiriska materialet. Två viktiga exempel är hur de borgerligas ekonomiska politik mandatperioden före maktövertagandet 1976 var starkt påverkad av debatt och erfarenheter från lågkonjunkturen 1971–1972 och hur socialdemokraternas politiska inriktning inför 1982 präglades av hur de tolkade åren 1976–1979.

Om det förflutnas erfarenheter är sådana att de verkligen ger god vägledning för framtiden, då kan en långvarig och djup prägling vara till nytta. Man har då många liknande erfarenheter att hämta stöd ur. Problem uppkommer däremot när nuet och framtiden i något strategiskt avseende radikalt avviker från situationer där det förgångna ger god vägledning. Så var fallet vid regeringsskiftena både 1976 och 1982. I det förra fallet skulle de långtgående förändringarna som följde av oljekrisen (med underskott i bytesbalans och statsbudget som Sverige inte hade erfarenhet av) hanteras, efter att en tid ha skjutits upp genom överbrygningspolitik. I det senare fallet tvingade ekonomiska realiteter fram en betydande omprövning av den traditionella socialdemokratiska hållningen till offentliga utgiftsökningar, hos staten och kanske än mer i förhållande till kommunerna. Det är också mycket tydligt att det var en äldre generations socialdemokrater, inklusive gamle finansministern Gunnar Sträng, som var mest obenägna att genomföra omprövningen. Deras prägning från gamla djupa erfarenheter och en tidigare politik var betydligt längre än den yngre generationens och nyorienteringen därmed svårare.

I "normaltider" strömmar de båda processerna lugnt fram. De är visserligen olika och mötet mellan dem, som sker vid regeringsskiftet, är inte lätt. Men var och en av dem bär dock ett slags "kollektivt minne", som är viktigt och ger förankring. I brytningstider, som är svåra att identifiera förrän efteråt, blir dessa kollektiva minnen däremot lätt till fördröjningsmekanismer för en nödvändig anpassning, snarare än ett stöd. 1981–1982 hade trots allt såpass lång tid hunnit gå med underskottsproblemen i centrum för debatt och erfarenhet att det var möjligt för även socialdemokraterna att grundligt börja bearbeta sin tolkning av var Sverige befann sig och vad som hade gått fel i det förflutna och att på den grunden börja orientera sig mer korrekt inför framtiden. De borgerliga 1976 hade

Fig. 7



inte genomgått motsvarande process av ny verklighetsorientering.

Mycket talar för att en sådan tankeprocess, stimulerad också av en vidare forskning och samhällsdebatt, på längre sikt betyder mer för förändringar även i politikens inriktning än exakt vilka programpunkter som partierna ställer upp med i ett visst tidsläge och vilka debatter som förs mest hetsigt för tillfället. Den andra oljekrisen och dess följder för svensk ekonomi och problemanalys framträder i det empiriska materialet som snarast ett viktigare förändringsskede än regeringsskiftena. Men det återspeglades i partiernas orientering, analys och handlingsinriktning. Var i tidsfasen som ett regeringsskifte inträffar – före eller efter en intellektuell process av nyorientering, före eller efter en stor strategisk händelse – betyder mycket för om en ny regering hamnar rätt eller snett i sin huvudinriktning. Om ett parti i opposition inte har utnyttjat tiden även till att skaffa sig en korrekt verklighetsorientering löper det stor risk att starta i en riktning som det senare måste korrigera.

De skillnader som här beskrivits mellan den politiska tillvaron före och efter övergången till regering gör att det inte är någon större överdrift att hävda att det i långa stycken rör sig om två olika spel. Det är också därför som personer och ett sakarbete som möts med begränsat intresse före ett val plötsligt kan bli helt centrala efter ett val, genom att de svarar mot behoven i det spel som då ska föras.²¹ Ett tydligt exempel är de socialdemokratiska ekonomerna före kontra efter 1982 års val.

Starten

Den empiriska genomgången samt intervjuerna med erfarna statsråd och statssekreterare visar att det inte bara är tidsfaserna före – efter regeringstillträde som skiljer sig åt utan även faserna tidigt – senare under en regerings- och mandatperiod. Starten för en ny regering har sina speciella egenskaper, på både ont och gott. Den rymmer problem men även särskilda möjligheter.

■ På den negativa sidan finns en rad faktorer som vi har varit inne på: okunskapen hos en ny ledning utan regeringserfarenhet om "hur man gör" och bristen på kännedom om förvaltningsmaskineriets nätverk ("the village life of bureaucracy" som Hugh Hecla kallat det), ofta otillräcklig kunskap i sak, ett mycket hårt arbets- och tidstryck, att man ännu inte hunnit bilda ett fungerande arbetslag med sina nya medarbetare och med säkerhet upptäcker att mycket av innehållet i valprogram och valtal är svårare i verkligheten än i talarstolen. En ny ledning, om den inte redan är erfaren, tycker sig också vid starten behöva leva upp till vissa rollförväntningar för att etablera en arbetsrelation som sedan kan utnyttjas för att genomdriva förändringar. Hollander²² har beskrivit detta förhållande som att en ny medlem får "idiosynkratiska krediter" genom att i början uppföra sig i enlighet med gruppens värderingar. Då han försett sig med tillräckliga krediter kan han dra på dem för att klara ett innovativt beteende. Med hjälp av initial konformitet lägger han en förtroendegrund för att senare bryta konformiteten.²³ Liksom det för en riksdagsman finns en känslig avvägning mellan att vara representant och ledare går departementschefen en svår balansgång mellan att företräda departementet väl mot andra (bl a för att få sina tjänstemäns välvilja och positiva medverkan) och att företräda hela regeringen och regeringspartiet gentemot departementsbyråkratin. Han måste vid starten skapa förtroende i den första delen för att skaffa sig handlingsutrymme för den andra. Risken är att han aldrig kommer längre än till denna första del.

■ På den positiva sidan finns dock också flera faktorer vid starten. De första månaderna rymmer en särskild förväntan, även inom byråkratin, att en ny regering ska ta nya politiska initiativ. Byråkraterna är inte bara tröga utan många tycker också det är spän-

nande att något nytt händer. Det skapar en beredskap för initiativ från den politiska ledningen, särskilt som den just har vunnit ett val. Politikerna själva kommer direkt från valfält och partiarbete och har därmed nära på näthinnan och i minnet kraven och förväntningarna från sina politiska maktbaser. Även om program kanske inte alltid är tillräckligt genomtänkta eller genomarbetade har som regel ett parti som tar över regeringsmakten ändå en uppsättning program som det har arbetat med i opposition och som det nu vill göra någonting av. I politik förhåller det sig som regel så att idéer föds när man inte har makten att genomföra dem. Ett parti som tar över regeringsmakten har just kommit från detta idé- och programstadium i sitt liv och bör ha gott om intentioner och ambitioner. Den positiva sidan av att ministrarna inte känner sina departement är att de ännu inte blivit departementaliserade. En rad studier visar att ministrar efterhand anammar sitt departements perspektiv på den politiska verkligheten. Departementsutsikten blir ofta viktigare än till och med parti- och regeringsutsikten. Precis vid starten är ministrarna ännu inte inkörda på sina departementsroller, varför framförallt organisationsförändringar som senare skulle leda till långa och prestigeladdade revirstrider²⁴ då kan genomföras relativt lätt.

Den paradoxala situation som råder vid starten för en ny regering är att regeringspartiet/partierna då egentligen har de allra bästa möjligheterna att genomdriva förändringar men att de politiker som skall göra det samtidigt riskerar ha en brist på självförtroende, sakkunskap, regeringserfarenhet och förberedelser som begränsar deras personliga förutsättningar att effektivt ta vara på möjligheterna.²⁵

I varje fall i svensk politisk verklighet är det av särskilt tre skäl viktigt för en ny regering som vill nå politisk effekt att ha egna förberedda initiativ redan vid starten:

Det första skälet är *beredningstiderna*. Mycket kräver utredning och för att resultat ska synas under en treårsperiod behöver initiativ tas redan första hösten.

Det andra skälet är *kampen om dagordningen*. Som belysts i den empiriska beskrivningen överväldigas ett nytt statsråd och en ny regering av ärenden och problem som andra begär att de ska hantlera. För att i någon mån själv bestämma sin dagordning måste därför

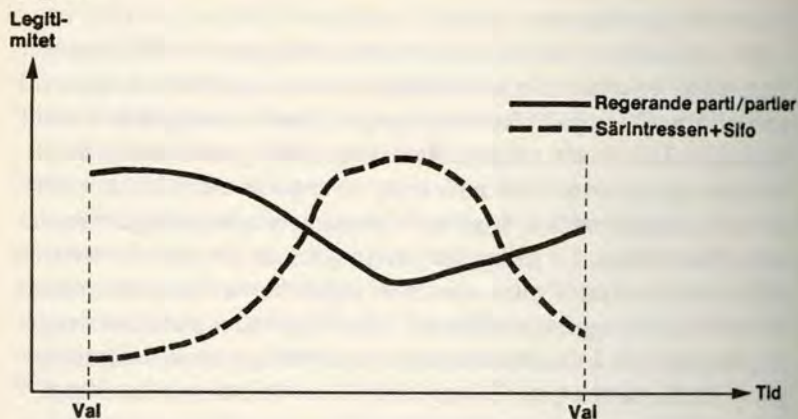
en ny ledning klart veta redan första dagen vad den absolut vill sätta på dagordningen.

Det tredje skälet är troligen det allra viktigaste: en valseger ger en särskild *legitimitet* för förändringar som de nya makthavarna vill genomföra. De upplevs komma med ett direkt mandat från folkets majoritet. Det är ett oerhört starkt argument gentemot byråkrati, intresseorganisationer och andra som eventuellt söker blockera vissa beslut. Legitimiteten är givetvis särskilt stor om valsegern är det och om den fråga det gäller har varit i centrum för valdebatten och väljarnas prövning. Denna känsla av legitimitet avtar sedan månad för månad. Om opinionssiffrorna dalar för partiet/partierna i regering kommer de i viss mån att ersätta valutslaget som bedömningsgrund för legitimiteten. "De missnöjda minoriteternas koalition"²⁶ har omedelbart efter regeringsskiftet ännu inte formerats och har då heller inte tillräcklig alternativ legitimitet för att kunna konkurrera med väljarutslaget. En regering som devalverar eller tar något motsvarande drastiskt beslut på sin första arbetsdag framstår som handlingskraftig och kan förmå andra att anpassa sig. En regering som devalverar efter två år vid makten framstår som en förlorare, som tappat greppet om utvecklingen och som andra utan bakslag kan attackera.

Den legitimitet som följer av väljarnas mandat och bedömning varierar typiskt under en mandatperiod så som figuren nedan visar. Man kan för en ny regering iaktta tre tidsfaser: 1. *Smekmånadens tid*, präglad hos många av positiva förväntningar, ibland försköning. 2. *Besvikelsens tid*, när drömbilden konfronterats med vardagen. En del visar sig inte hålla vad det lovade; problem för regeringen börjar ta över minnet av valsegern; opposition och missnöjda särintressen reser sig åter; Sifo levererar siffror som tycks tolka väljarnas färskas mening bättre än valet. 3. *Realismens tid*, när bedömningen blir mera nykter och balanserad, grundad på rimligare förväntningar och kanske också påverkad av att vissa resultat nu börjar visa sig; vidare av att debatten åter blir ideologiskt tydligare och med starkare anknytning till gamla lojaliteter när ett nytt val närmar sig.

Resultatet av den detaljerade granskning av kärnkraftsfrågan i första Fälldin-regeringen som Sven-Erik Larsson har genomfört i sin avhandling "Regera i koalition" låter sig lätt infogas i den dubbla analys av den politiska tiden som här har gjorts. Efter valet framträdde många andra och komplicerande sakaspekter än före

Fig. 8



valet (kontraktssituationer, skadeståndskrav, sysselsättningsproblem vid byggplatserna m m som politikerna inte tidigare var riktigt medvetna om²⁷ och inte i opposition behövde ta samma handfasta ansvar för som i regering). Den politiska kalkylen såg också annorlunda ut efter än före valet. Och genom att medvetet förlägga det slutliga avgörandet två år bort – under den period när regeringens allmänna legitimitet var som svagast – istället för vid starten berövade sig statsministern kraften från folkets starka mandat i kärnkraftsfrågan i 1976 års val.²⁸

Även oppositionspartier har sina tidsfaser (som framgått av den empiriska analysen av regeringsförberedelser), delvis som spegling av hur det går för regeringen men med särskilda komplikationer när oppositionen består av flera partier. Först kommer *sårlickandets tid*; regeringsmakten missades i det just hållna valet och minst ett av partierna (när de borgerliga är "utepartier") har råkat ut för ett nederlag som måste analyseras; de nya relationerna mellan partier med annan relativ styrka än före valet behöver förstås och prövas; ibland förestår byten av partiledare; den som är på väg ut saknar då tillräcklig inre auktoritet för djärva grepp i syfte att stärka den gemensamma saken; den som är på väg in måste först etablera sin styrka i det egna partiet och helst lyfta partiet i några sifo-mätningar. Sedan kommer *förberedelsernas tid*, då oppositionen jämsides med attacker på regeringen åter kan börja orientera sig framåt. Med valårets ingång absorberas de ledande politikerna av *kampanjernas tid*.

- En opposition som vill förbereda regerande, även med de ledande politikerna involverade, har ett år på sig: året före valåret (även om dugande tjänstemän kan på egen hand göra en del även valåret).
- En ny regering har likaså ett år på sig för att uträtta sina stordåd: det första, när den kan agera med den fulla legitimiteten från väljarna.

Den politiska tiden har utomordentligt stor betydelse.²⁹ Det kan man konstatera, även om man inte går lika långt i slutsats som en politiskt tung och praktiskt erfaren socialdemokratisk statssekreterare i intervju för denna avhandling, som svar på frågan vad starten betyder för att en ny regering ska bli framgångsrik: "Allt! Det handlar om första veckan. Då lägger man fast det. Annars kommer järntriangelarna, egenintressena, 'aldrig gjort förr'-argumentet, dagboken fylls av invigningar. Sedan är man körd. Det är första veckan."

2. Partiregeringar och den demokratiska styrningskedjan

Klart är att partierna uppfattar den demokratiska styrningskedjan som en viktig norm för sitt agerande. De vill förverkliga efter val vad de har sagt till väljarna före val. Segrande partier bedömer att väljarna gett dem såväl ett uppdrag som ett mandat att genomföra centrala delar av valprogrammet. Både 1976 och 1982 bidrog detta till en utgiftsexpansion som kom i konflikt med ekonomins krav. De nya regeringarna tvingades vända efter några månader och istället inleda sparprogram. De omfattande interna förberedelserna inom den borgerliga oppositionen 1985 bekräftar bilden. De innebär inte att t ex moderaterna sade en sak utåt, till väljarna, och samtidigt hade förberett ett hemligt regeringsprogram med annan innebörd. Förberedelserna gällde urval, konkretiseringar och operationaliseringar med den inriktning och i främst de frågor som partiet också drev i valrörelsen.

Ändå måste den demokratiska styrningskedjan sedd som bild av vad som faktiskt sker när väljarna röstar fram en ny regering retuscheras i åtminstone tre centrala avseenden.

För det första ligger i regeringsmakten ett *ansvar* att leda landet, inte bara ett *uppdrag* att genomföra ett valprogram. Varje regering

upptäcker efter en tid att mycket inte fungerar som planerat och att händelser inträffar som partierna inte har kunnat förutse. I regeringsansvaret ingår att hantera även sådana situationer. Ansvaret kan inte tolkas som att en regering efter ett val ska genomföra precis vad partierna har sagt innan, oavsett om det i ett nytt ekonomiskt läge skulle föra landet till ruinens brant. Att sitta i regering är inte bara att verkställa, det är också att regera. Och det innebär ett nationellt ansvar, inte enbart ett partiansvar. En regering måste därför vara beredd att handla för landets bästa under ofta helt andra villkor än de som förelåg när partierna utformade sina valprogram. Det kan vara viktigare för väljarna att i efterhand få pröva hur detta ansvar sköts än hur enskilda punkter i föregående valmanifest genomförts.

För det andra kommer ingen regering ifrån att det allra mesta av dess tid, även under startperioden, går åt för att hantera annat än det som står i det föregående valprogrammet. Ärenden anmäler sig. En mängd löpande processer måste tas om hand. Övriga inträffar. En budget måste fram, liksom en ekonomisk politik anpassad till situationen. Som visats i den empiriska genomgången är tyngden av arvet från historiska avlagringar och processer stor. En ringa del av de ärenden som en ny regering handlägger och beslutar i har samband med punkterna i valprogrammet. Kriterierna för urval av frågor skiljer sig, som tidigare visats, starkt mellan tiden före val och tiden efter. Och oerhört mycket av det som faktiskt hamnar på en ny regerings bord, och under en mandatperiod, är sådant som väljarna inte har kunnat förutse på valdagen. Detta talar för att det kan vara viktigare för väljarna att bedöma vilken *idéinriktning* och vilken *allmän kompetens* de vill se hos sin regering än att i huvudsak rösta utifrån jämförelser mellan vissa konkreta förslag i valprogrammen. På motsvarande sätt kan en klar egen analys, en medveten inriktning och en god kompetens vara viktigare för statsråd än att vara försedda med många detaljerade valförslag. Få av de ärenden som hamnar på deras bord kommer nya statsråd att ha tänkt igenom innan, oavsett ambitioner i förberedelser (som dock kan vara värdefulla i den del som innebär kartläggningar av pågående processer). Men även överraskande ärenden innebär chans till påverkan om statsrådet har förmågan att snabbt analysera dem och vet med vilken grundinriktning han vill lösa dem.

För det tredje visar den empiriska genomgången att den viktigas-

te effekten av väljarnas utslag kan vara att *sätta gränser* för partierna och deras aktivister, mer än att ge partier i uppdrag att genomföra konkreta ting. Den långsiktigt viktigaste programeffekten av 1976 års regeringsskifte var förmodligen att socialdemokraterna fick anledning att under några år i opposition tänka över sin analys och sina positioner i olika sakfrågor: skolan, fondfrågan, skatterna m m. Särskilt efter förlusten 1979, som gav eftertryck åt 1976 års väljarutslag, skedde betydande modifieringar av den socialdemokratiska linjen, in mot mittströmmen. På motsvarande sätt sade väljarna ifrån 1982 och 1985 att de ville bevara välfärdsstaten, i meningen generella socialförsäkringar med hög ersättningsnivå och ett fortsatt stort ansvar hos staten för att bekämpa arbetslöshet. Även detta besked medförde omprövningar hos dem som förlorat: förslaget att ändra den fulla värdesäkring av pensionerna släpptes i tysthet liksom förslaget till karensdagar i sjukförsäkringen. Så har väljarutslagen gjort klart inom vilka gränser de partier kan agera som har en strävan att uppnå majoritet och få regera. Den råjong inom vilken olika partiers förslag och debatten rör sig har begränsats, för socialdemokratin bort från plansocialism, för de borgerliga bort från inskränkningar i välfärdsstaten. Detta är en långsiktigt viktigare följd av väljarnas utslag än att olika enskilda förslag från valprogrammen har genomförts.

När till dessa tre punkter läggs vad forskningen visat, genom analysen av främst röstningsparadoxer, om det regelmässigt omöjliga i att efter ett val ens teoretiskt tolka vad som är "folkviljan" i sakfrågor måste slutsatsen bli att den demokratiska styrningskedjan dåligt beskriver vad som sker i samspelet mellan väljare och regering i den svenska typen av demokrati. I en empirisk beskrivning måste en förskjutning ske från en ren uppdragssyn väljare – riksdag – regering till förmån för en *ansvars- och ansvarighetssyn*.³⁰ Väljarnas bedömning i efterhand av hur regeringsansvaret har sköts, och regeringens vetskap att den ska stå till svars inför väljarna, blir då viktigare än deras uppdrag på förhand för hur det bör skötas. Det finns de som hävdar att en sådan ansvars- och ansvarighetssyn, utifrån ett ganska fritt väljarmandat, är att föredra även som demokratisk norm framför den demokratiska styrningskedjans mera bundna mandat.³¹

Även ansvarighetssynen förutsätter dock partiregeringar med vilja och förmåga att prägla beslutsfattandet i regering, så att det gör skillnad vem som regerar. Kraven på partierna och partirege-

ringarna blir snarast större när de uppfattas inte blott som verkstäl-
lare av ett uppdrag utan mera som ganska självständigt initiativ-
och ansvarstagande ledare för landet.

I kapitel II angavs sju villkor för partiregeringar, där parti-
ers grad av prägling på regeringspolitiken ökar i ju högre grad de upp-
fylls. Den empiriska genomgången visar att tre villkor uppfylls väl:
att partierna har intentioner som de vill göra någonting av i rege-
ringsställning, att de tillträdande statsråden före valet har varit
aktiva i partiarbete och ställer upp som kandidater i val samt att
partier i regering aktivt söker genomföra program som de gick till
val på. Speciellt för 1976 var att intentionerna på flertalet sakområ-
den låg mycket nära den avgående regeringens hos åtminstone nå-
got av de tre regeringspartierna. Speciellt för 1982 var att så många,
en tredjedel, av statsråden inte satt i riksdagen och var aktivt med i
den rikspolitik som omedelbart föregick regeringsskiftet. Alla ut-
om två var dock klart partiförankrade och kandiderade i följande
val. Partitryck och partisammanhållning fungerar som sammanhål-
lande kitt i svenska regeringar. Svagheter i det här avseendet 1976
var att statssekreterarna, som fick en extra viktig roll genom stats-
rådets brist på erfarenhet av regerande, till dominerande del sak-
nade partibakgrund och partiförankring.

Generellt giltiga svagheter i Sverige (ur synpunkten "partire-
geringar") är att nya regeringar i stor utsträckning binds upp av
processer som pågick redan när de tillträdde, att tiden pressas hårt
av en mängd andra frågor än de som omfattas av de egna politiska
intentionerna och att få intentioner har utförts i en operationell
form vid regeringstillträdet.

Den sista svagheter gäller säkert för alla demokratier, men den
har möjligen haft extra betydelse i Sverige genom att här har ställts
så extrema krav på att allt ska vara noga utrett och genomtänkt för
att alls kunna framläggas (moderatens förberedelser 1985 utgör
än så länge ett undantag vad gäller operationella sakförberedelser;
i vad mån de utgör början på en delvis ny arbetsinriktning hos
partier inför val återstår att se). Hur pass allvarligt detta är beror
dock också på frågornas karaktär; vissa förslag är lätta att göra
konkret genomförbara, andra svårare. Den empiriska analysen vi-
sar att det i många fall gått förvånansvärt lätt och fort att via snabb-
utredningar och en intensiv insats från regeringskansliet arbeta
fram även komplicerade förslag, om bara den politiska ledningen
haft en bestämd och tydlig viljeinriktning.

Vad gäller tidspressen från andra frågor än de som den nya rege-
ringen själv främst vill placera på dagordningen rymmer det sven-
ska systemet både fördelar och nackdelar jämfört med andra län-
der. En fördel är att så mycket handläggs av fristående ämbetsverk
och därför inte behöver belasta regeringen; nackdelar är att Sverige
samtidigt har en sådan tradition av att även en mängd småärenden
förs upp för regeringsavgörande ("rätten att gå till kungs") och en
djupgående kultur av att det på snart sagt livets alla problem finns
politiska lösningar som regeringen ska tillhandahålla.

De många och långa processer som en ny regering tar över är
delvis en spegling av den starka svenska utrednings- och planerings-
traditionen.³² Här har betydande förändringar, större än vad som
offentligt uppmärksammats, skett på senare år. Med start i de bor-
gerliga regeringarna, i synnerhet efter 1979, och med kraftfull fort-
sättning i de socialdemokratiska regeringarna efter 1982 har de
styrande politikerna brutit mycket av sitt tidigare beroende av två
viktiga avsändare till "inkorgen": utredningsväsendet samt ämbets-
verken med sina petitor. Man har, inte utan framgång, sökt "vända
floden".

Genom egna viktiga uppdrag till ämbetsverken, snabbarbetande
arbetsgrupper i regeringskansliet, hårda tidsgränser och tydligare
direktiv för vanliga utredningar (och färre sådana utredningar) har
regeringen frigjort sig från åldriga utredningsprocesser.

Genom hårdare direktiv på vårarna för myndigheternas arbete
med anslagsframställningar, omfattande översynsprojekt inom re-
geringskansliet varje vår, fler uppdrag till statskontor och riksrevi-
sionsverk, förbud för utredningar att lägga ofinansierade utgifts-
förslag och för departement att skicka ut utredningsförslag på re-
miss utan godkännande från finanssen, aktiva granskningsinitiativ
via bl a expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), slo-
pande av automatiken i olika utgiftsprogram m m har regeringen
ökat sina möjligheter att själv styra budgetprocessen och inte en-
bart låta den innebära marginella skärningar i ämbetsverks fram-
ställningar.³³ De stora förändringarna i budgetprocessen har själv-
fallet nära samband med en ny och betydligt kärvarare budgetsitua-
tion. Förr var finansdepartementets roll att säga nej till sektors
begäran om högre anslag. Nu har andra positionen att få säga nej
till finansdepartementets begäran om aktiva nedskärningar och
omprioriteringar. I det nya läget räcker det inte för finansdeparte-
mentet att disponera ett veto. Det måste aktivt överkommas andras

veto mot förändringar. Den viktiga "makten över nej" har omplacerats.³⁴

Det av de sju villkoren för partiregeringar ifråga om vilket 1976 och 1982 års tillträdande regeringar skiljer sig är kompetensen i sak och i administrativ erfarenhet hos dem som tar över. Den administrativa erfarenheten var bräcklig hos de nya statsråden 1976, och än mer den specifika erfarenheten av regeringsarbete. Det kompenserades hos många av en betydande politisk sakerfarenhet samt av statssekreterare som var även administrativt kompetenta. Bristen på regeringserfarenhet har ju nu också gått över, efter sex borgerliga regeringsår.

Vad man kan befara för framtiden är att centralt politiskt arbete har mist mycket av sin glans och sina gamla drivkrafter och att framistället träder mer av avigsidorna: orimlig arbetsbörda, allt svårare sakproblem att klara, familjeliv som måste offras, en närgångenhet i mediegranskning som inte lämnar utrymme för vare sig misstag eller privatliv, en bild mer av att vara svekfulla ordvrängare än nationens yppersta ledare och sammantagna ekonomiska villkor för allt detta som är avsevärt sämre än i de alternativ som duktigt folk har till förfogande. Mina intervjuer med statsråd och statssekreterare visar hos några en glädje över att få arbeta i en roll som avsätter konkreta resultat men hos betydligt fler funderingar över om uppgiften verkligen är värd de personliga uppoffringarna. Om den framtida rekryteringen till riksdagen skulle försämrats jämfört med förr, så att in i riksdagen främst går personer med ensidigt ideologisk bakgrund eller som inte erbjuds andra goda livsprojekt, då kan dilemmat åter skärpas när nya regeringar ska bildas: ska man vid urval av statsråd hålla sig till de riksdagsmän som har varit med i den senaste politiska processen och då få sämre kompetens eller rekrytera de mest kompetenta och då få mindre av partiregeringar?

Än så länge måste den sammantagna bedömningen bli att Sverige i hög grad har vad man kan beteckna som "partiregeringar". Delvis lider kriterierna för partiregeringar av samma svagheter som påvisats ifråga om den demokratiska styrningskedjan. Ett parti i regering kan inte ens som demokratisk norm bara vara partiets regering. Men just den förskjutning i inriktning som ofrånkomligen sker under regeringsarbete och de många splittrande krafter som då uppträder gör sammanhållningen i parti och program fortsatt viktig för att en regering ska kunna utöva en samlad och aktiv politisk kraft.³⁵

3. Hur göra det bättre – reflexioner och reforminriktning

I kapitel II avsnitt 3 gav jag tre olika bilder av vad som händer vid ett regeringsskifte. Den första bilden var att partier som övertar regeringsmakten väl vet vad de vill och också har utarbetat genomförbara program före valet som utan större problem genomförs efteråt av kompetenta krafter som utses att leda en ny regering. Den andra bilden var att partierna visserligen vet vad de vill, och har konkreta program och kompetent folk, men att de i allvarlig grad hindras av tröghet eller trilska hos byråkratin och andra krafter som de är beroende av. Den tredje bilden var att det uppkommer problem vid övergången från opposition till regering men att dessa i väsentlig grad har att göra med egenskaper och brister hos partierna själva: att de inte vill förändra just någonting, att de om de har viljan inte har preciserat sina förslag tillräckligt, att de har analyserat framförallt de ekonomiska realiteterna alltför dåligt, att arbete i opposition rekryterar personer och utvecklar egenskaper som i stor utsträckning är annorlunda än de som krävs i regering.

Av var och en av dessa tre bilder följer olika reforminriktningar. Om den första bilden kommer verkligheten närmast finns inga större problem (utom sådana som har med dålig politik att göra). Om den andra bilden kommer verkligheten närmast blir det viktigast (om man vill stärka en folkstyrelse byggd på partiregeringar) att göra förändringar i byråkratin och den offentliga apparaten: reformera verksledningarna, ge regeringen mer makt över myndigheterna, kanske införa något av ett "spoil"-system där verkschefer och t o m enhetschefer i departementen byts ut på politiska grunder vid regeringsskiftet. Om den tredje bilden kommer verkligheten närmast blir den viktigaste reform- och diskussionsinriktningen en helt annan: att stärka partiernas förutseende, förarbete och förmåga.

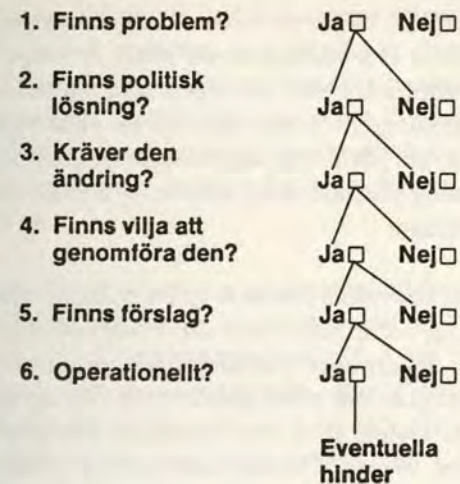
Inslag av alla tre huvudbilderna finns förvisso när man granskar verkligheten i samband med regeringsskiftet. Det händer att förslag hos en tillträdande regering är väl genomarbetade och också genomförs utan problem (införande av inflationsskydd i skatteskalen 1976, avskaffande av karensdagarna i sjukförsäkringen 1982). Det händer ibland att samkörningsproblem uppstår mellan departement och verk och att de så viktiga informella kontaktvägarna slammar igen. Och revirtänkande finns i regeringskansliet (dock som regel nära kopplat till sakaspekter som olika departement och

enheter har att särskilt bevaka). Vad som är den dominerande bilden är emellertid alldeles klart: den tredje. Även när andra aktörer skapar reella problem för nya regeringar – vilket sker från de fria aktörerna (kommuner, arbetsmarknadsparter, näringsliv, medier m fl) – så är det i stor utsträckning antingen en avsiktlig del av mångfalden i vårt samhällssystem eller en följd av att det finns partier som vill företräda deras intressen/uppfattningar eller hänger samman med att de tillträdande politikerna har gjort alltför svaga analyser av politikens domän (och av vad som är styrbart från ett nationellt centrum) och av vilka förändringar som kan behöva genomföras i spelregler och incitament för de fria aktörerna. Viktiga exempel på hur fria aktörer blivit regeringars ambitioner till hjälp när de styrande politikerna väl identifierat och gjort något åt de centrala elementen i spelregler och handlingssignaler är hur det som mycket stort uppfattade problemet med riskkapitalförsörjningen snabbt löstes när de borgerliga genom skattefondsparandet och OTC-börsen ändrade villkoren för aktiemarknaden och hur de gigantiska svenska underskottsproblemen kunde lösas när socialdemokraterna genom devalveringen drastiskt stärkte konkurrenskraften (i rätt konjunkturfas).

Slutsatsen kan förtydligas med hjälp av nedanstående *besluts-träd*. Åtminstone sex grundfrågor måste ställas innan det alls är meningsfullt att diskutera huruvida en politisk ledning "hindras" av t ex byråkratin. När beslutsproblem uppkommer i väsentliga politiska frågor sker det i första hand inom grenverket på detta beslutsträd.

- För det första måste den nya politiska ledningen (regeringen som sådan eller departementsledningen) bedöma att det föreligger ett problem. Så är långtifrån alltid fallet. Fristående bedömare och debattörer kan förvisso efteråt hävda att MBL borde ha gjorts om efter den borgerliga regeringens tillträde 1976 eller att en privatisering borde ha inletts inom vården eller att statliga företag borde ha sålts ut eller att sänkningen av pensionsålder och höjningen av pensionerna som hade beslutats mandatperioden innan var alltför dyra reformer för statskassan och en ansträngd samhällsekonomi. Men de partier, och som regel även enskilda statsråd, som tillträdde hade inte denna problembild. Framförallt folkpartiet hade varit aktiv tillskyndare av den nya arbetsrätten. Framförallt centern hade varit stark pådrivare för

Fig. 9



sänkt pensionsålder. En senare tids bild att de stora offentliga servicemonopolen utgör ett problem förelåg inte hos de borgerliga partierna 1976, knappt ens hos moderaterna.³⁶ Man kan inte hävda att andra hindrar lösningar på problem som den politiska ledningen själv inte erkänner som problem.

- För det andra måste det, ifråga om problem som erkänns, existera politiska lösningar. Så är långtifrån alltid fallet. Massor av problem i ett komplicerat samhälle saknar tydliga politiska lösningar. Hur hindras brott i storstadssamhällen där den gamla typen av social kontroll upplösts? Hur stoppas inflation i ett samhälle där produktionen bygger på signaler från prisbildningen och där fria organisationer är en av grunderna? Hur nås jämställdhet mellan kvinnor och män? Hur hindras reallönesänkningar och sparkrav från en internationell oljekris? Hur stoppas knark och utslagning? Hur åstadkoms "ordning i skolan"? Ur vilken skrivbordslåda kan ett nytt statsråd dra fram 400 000 nya jobb?
- För det tredje, om den nya regeringen anser att ett problem föreligger och det också finns politiska lösningar på det: kräver problemet ändrad politik? I många fall erkänner alla partier visserligen ett problem, men den gamla och den nya regeringen

är i stort ense om de politiska medlen. Ett exempel är arbetsmarknadspolitikerna 1976, ett annat strävan efter decentralisering, serviceanda och närdemokrati 1982. Att inga dramatiska förändringar uppträder efter ett regeringsskifte beror då inte på att den nya ledningen hindras utan på att olika regeringar är i huvudsak ense om såväl mål som medel. Detta är inte så ovanligt som offentlig polemik låter antyda, ty debatten ägnas medvetet konfliktfrågor.

- För det fjärde: det måste finnas även en politisk vilja att genomföra en ändring. Så är heller inte alltid fallet. Många inom socialdemokratien, säkert även partiledningen, anser att monarki är en rest från ett gammalt privilegiesamhälle och egentligen borde ersättas av ett system med vald statschef. Ett principiellt problem föreligger, en enkel politisk lösning finns ("ett penndrag") och den kräver ändring. Enda hindret är att regeringen inte vill genomföra ändringen. Annat sätts före i aktuell politik, viktiga ambitioner som skulle kunna äventyras om monarkikravet aktualiserades. Situationen är inte så ovanlig som just exemplet med monarkin möjligen antyder. Banksocialisering är ett annat exempel. De borgerliga och karensdagar i sjukförsäkringen fram till 1981 ett tredje exempel. Partier är beredda till strid – men inte till hur många strider som helst samtidigt. En ny regering söker begränsa och välja ut de ämnen/förslag som det blir strid omkring och föra fram sådana ändringar som kan antas ha en folklig genklang eller i varje fall kan väntas ge en utdelning även på relativt kort sikt som är gynnsam för regeringen jämfört med att inget göra (t ex sparåtgärder som gör att ekonomin inte är i svår obalans till nästa val). Många möjliga politiska ändringar aktualiseras inte, helt enkelt för att tid och vilja och kraft bara räcker för ett begränsat antal större förändringar. Politik är i mycket att välja.
- För det femte: politik är inte bara att vilja och att välja utan också att kunna. Det räcker inte att en tillträdande regering ser ett samhällsproblem, att det finns politiska lösningar på det, att dessa kräver ändring och att viljan finns att aktualisera ändringen. Därtill fordras konkreta förslag till åtgärder. Sådana har faktiskt partierna i Sverige i rikt mått. Den granskning jag har genomfört av valmanifest, partikongresser, riksdagsmotioner

och rapporter av allehanda slag belägger att svenska partier i opposition utvecklar en oerhörd mängd ståndpunkter och förslag. Exempel på undantag, och två viktiga sådana, skulle kunna vara de borgerligas angrepp på "byråkratisering" 1976 och socialdemokraternas deklarerade avsikt att "minska budgetunderskottet" 1982. I dessa båda fall var de allmänna deklARATIONERNA ganska dåligt underbyggda av konkreta förslag om hur det hela skulle göras.

- För det sjätte: för beslut i en regering räcker det inte att ha förslag av den karaktär som normalt uttrycks i opposition: "inför husläkare", "hushålla med energi", "öka byggandet". Förslagen måste göras operationella, dvs förses med praktiska åtgärder där det preciseras vad som ska göras, av vilka, med vilka styrmedel och med vilka avvägningar i de målkonflikter som alla samhällsproblem (och än mer summan av olika politiska program och förslag) är fyllda av. Detta har sällan gjorts av partier innan de övertar regeringsmakten. Moderaterna gjorde operationaliseringar i stor utsträckning inför ett eventuellt regeringsskifte 1985, vilket inte gäller för de borgerliga 1976, ej heller för socialdemokraterna 1979 och 1982. Hur pass svårt kravet på operationalisering är beror dock på vad saken gäller. Olika sakförslag har starkt skilda egenskaper i det här avseendet. Vissa beslut och instrument förfogar regeringen själv i praktiken över, i synnerhet om den har majoritet i riksdagen (devalvering, skatteändringar, ändringar i socialförsäkringarna, barnbidragshöjning). Andra beslut kan bara genomföras om andra medverkar (sjukvård, daghemsplaner, bostadsbyggande, lägre kostnader och inflation). I vissa frågor är det lätt att veta vad man ska göra om man vill nå en viss effekt (pensionsålder, handikappstöd, beredskapsarbeten). I andra är osäkerheten betydligt större (skattefusk, regional utveckling, "högre livskvalitet", ökad tillväxt). Vissa förslag går snabbt att arbeta fram (ändrad skatteskala, höjda eller sänkta bidrag). Andra tar lång tid (ny bygglagstiftning, ny yttrandefrihetsgrundlag). Själva *sakfrågans karaktär* har därför ofta en avgörande betydelse för hur pass lätt det är för en ny regering att möta kravet på operationalisering av en ståndpunkt och en intention. Allra enklast är det när den tillträdande regeringen har som huvudambition att "låta det gamla vara vid det gamla", dvs att helt enkelt blåsa av

ändringar i regelsystem som den gamla regeringen initierat. "De fyra vallöftena" 1982 hade denna karaktär.

Först när man kan svara ja på samtliga de sex frågorna i beslutsträdet är det meningsfullt att ställa nästa fråga: "hindras en ny regering att göra vad den vill?". Och i den mån hinder då uppkommer kan även de bestå av annat än byråkratins ovilja eller tröghet. De kan fortfarande vara *politiska* (t ex att regeringen har svårt att få erforderlig majoritet i riksdagen för förslaget; detta stoppade flera förslag från Palme II, som ändringar i änkepensionen och rösträtt i riksdagsval för invandrare). De kan också ha med själva *verkligheten* att göra, typ att det statsfinansiella läget inte medger att regeringen gör allt vad den vill och tekniskt sett skulle kunna. Och de kan utgöras av *fria aktörer* av olika slag: utlandet, fack, näringsliv, kommuner. I den mån problem har uppstått med att i regering genomföra intentioner från oppositionstiden har de nästan genomgående utgjorts av att en fråga fastnat på någon av de sex grenarna i beslutsträdet eller i något av hindren politik, verklighet och fria aktörer (och en stor del av de senares kraft, i den mån de varit särintressen, har gått via partier som har velat företräda dem).

Den empiriska genomlysningen visar att i synnerhet själva regeringskansliet är en ganska bra apparat att ta över. Om en ny regering har identifierat ett problem som den finner viktigt, om det finns en politisk "lösning" på detta problem, om denna kräver en ändring som den nya ledningen har en bestämd och samlad vilja att genomföra, om viljan är försedd också med konkreta förslag som har gjorts någorlunda operationella – då utgör inte tjänstemännen något väsentligt hinder för att också arbeta fram och besluta i frågan. Tvärtom har det lilla svenska regeringskansliet en betydande förmåga att snabbt omvandla en klar politisk vilja till operativa förslag. Att ämbetsverken är ganska självständiga kan ses lika mycket som en hjälp som en stjälpning för en ny regering. Granskningen av en ny regerings och nya statsråds arbetsvillkor visar nämligen att det för den som vill sätta en egen prägel på vad som sker är absolut nödvändigt att koncentrera sig på några få viktiga politiska ambitioner. Att göra detta blir lättare, inte svårare, om många andra frågor – obekväma eller mindre viktiga – kan hanteras på annat sätt.³⁷ En regering har stort behov av att kunna göra sig av med frågor som den *inte* vill ägna sig åt.

Vad som här sagts innebär självfallet inte att man ska avstå från

att söka genomföra förbättringar i regeringskansliet. Att som nu sker t ex öka rörligheten bland tjänstemännen, få in fler tjänstemän med erfarenhet från privat näringsliv och ytterligare stärka regeringskansliets karaktär av rörlig stab till en regerings förfogande förefaller vara vettiga reformsträvanden. Men de två specifika elementen i det svenska förvaltningssystemet – ett litet regeringskansli bemannat med opolitiska, dugliga tjänstemän och fristående ämbetsverk som regeringen kan skyffla iväg ärenden till – underlättar för nya regeringar att utträta det väsentliga som de vill ha gjort. Ingenting tyder heller på att byråkratin systematiskt och generellt gynnar den ena eller andra politiska riktningen. Dess allmänna egenskaper kan tala i vilken politisk riktning som helst: konservativ i kraft av socialt ursprung och överhetsperspektiv, socialistisk genom tendens till centrala planeringslösningar, mitteninriktning som följd av benägenhet för avvägningar och kompromisser.³⁸ Dess specifika inställning varierar med sektorn: ett borgerligt tillträdande statsråd torde inom justitiedepartementet och försvarsdepartementet ligga närmare sektorns "professionella anda" än ett socialistiskt, medan det omvända förmodligen gäller inom socialdepartementets och arbetsmarknadsdepartementets områden.

Det är viktigare att koncentrera intresset, vad gäller en ny regerings handlingsförmåga, på partierna och politikerna än på hindren från byråkratin.³⁹ Detta betyder dock inte att det räcker eller är det mest relevanta att ge partier och politiker råd av typen "förbered bättre" eller "gör era förslag mer konkreta". Politiken har också sina mekanismer. Och det gör stor skillnad vilket det politiska uppdraget är.

Figur 10 visar fyra typsituationer för nya statsråd. En situation är att ändringskraven är små och styrmedlen svaga (1). Exempel från starten 1982 kan vara sjukvårdsminister Gertrud Sigurdsen och utbildningsminister Lena Hjelm-Wallén. Socialdemokraterna stod i stor utsträckning för de system som fanns uppbyggda inom sjukvården och gymnasieskolan/högskolan. Dessa är inte lätta att ändra på från ett departement, men det var heller inte uppdraget. En annan situation är att ändringskraven är små och styrmedlen starka (2). Denna situation är förhållandevis lätt (vilket inte innebär att arbete saknas). Ett exempel kan vara kommunikationsminister Curt Boström 1982; inga dramatiska principomläggningar hade förespeglats men en viss ökning i investeringarna, vilket innebar

Fig. 10



att fler planer som fanns hos SJ, Televerket m fl kunde släppas fram (till en början). En tredje situation är att ändringskraven är stora men styrmedlen/styrmöjligheterna svaga (3). Ett exempel kan vara bostadsminister Hans Gustafsson, som 1982 hade med sig ett bestämt uppdrag att kraftigt öka bostadsbyggandet samtidigt som kommunerna saknade planberedskap, konsumenterna effektiv efterfrågan (realinkomsterna sänktes ytterligare genom devalveringen) och staten resurser för ökade subventioner. Ett annat exempel är civilminister Bo Holmbergs uppdrag att "avbyråkratisera" byråkratin. I denna typ av situation har statsrådet ett centralt förändringsuppdrag men har svårt att klara det. En fjärde situation är att ändringskraven är stora och att starka styrmedel finns att förverkliga dem (4). Detta är en förhållandevis tacksam situation för ett nytt statsråd. Som exempel kan tas socialminister Sten Andersson 1982 som hade tre av de fyra vallöften på sitt bord och inom en månad kunde lägga en proposition som infriade dem (dvs återställde de gamla reglerna för sjukförsäkring, daghemsstöd och pensionsin-

dex). Statsrådet har en viktig roll och han kan fylla den.

För nya, enskilda statsråds framgång har det stor betydelse i vilken av de här fyra typsituationerna de hamnar (vartill kommer hur mycket material som finns i den pågående utredningsapparaten). För en ny regerings framgång är det viktigt i vilken ruta den har sina främsta ambitioner placerade: ligger den största viljan till förändring på områden och i frågor där det också finns starka medel att åstadkomma förändring? Den som driver valrörelse på temat "400 000 nya jobb, bort med alla kärnkraftverk och decentralisera Sverige" har svårare att i regeringsställning leva upp till anspråken än den som driver valrörelse på temat "inför inte karensdagar i sjukförsäkringen, ge AMS vad det har begärt och tidigare lägg SJ:s och televerkets färdiga investeringsplaner".

En granskning av partiernas viljeinriktning 1976 och 1982 visar att respektive oppositionspartiets huvudambition snarare var att stoppa än att genomföra förändringar. Det blev inte något systemskifte i Sverige, med nedmontering av välfärdsstaten alternativt privatisering i stor skala, när de borgerliga tog över 1976. Det blev heller inget systemskifte, med upprivande av marknadsekonomin och införande av socialistisk planekonomi, när socialdemokraterna tog över 1982. Men den primära förklaringen till dessa uteblivna förändringar är inte att de nya regeringarna stötte på svårigheter när de tillträdde. Deras valprogram gick väsentligen ut på att värna status quo, inte att förändra det. De vann på att hindra en förändring i socialistisk riktning (1976) och att bryta fortsatta nedskärningar i välfärdsstaten (1982).

Tre huvudmål för de borgerliga partierna 1976 förverkligades i praktiskt taget samma ögonblick som regeringen tillträdde. Det första var att åstadkomma *växling vid makten*; efter 44 år med socialdemokraterna vid makten skulle man helt enkelt visa att även andra kunde regera, att Sverige fungerade – tågen gick, arbetarna arbetade, myndigheterna skötte sina åligganden, posttalongerna från riksförsäkringsverket anlände i vanlig ordning med pensioner och barnbidrag, uppvaktningar togs emot, besvär hanterades – även med borgerliga statsråd. Att helt enkelt "sköta statsskutan", med alla dess skeppsrutiner, upplevdes 1976 som ett mål i sig.⁴⁰

Det andra målet var att "stoppa socialism": planer eller propäer när det gällde Meidnerfonderna, marksocialisering, förstatligande av läkemedels- och läromedelsbranscherna, statliga representanter även i industriföretagens styrelser, detaljplanering av handeln i

kommunerna etc – dessa förändringsprocesser bromsades eller stoppades. För att genomföra de här förslagen i socialistisk riktning krävdes ett aktivt arbete från regeringen. Det räckte därför med att få en regering som inte arbetade aktivt i den här riktningen för att valmålet skulle vara nått.

Det tredje målet var att visa att fler än socialdemokraterna bar upp *välfärdsstaten*. Särskilt mittenpartierna hade i valrörelse efter valrörelse lidit av att socialdemokraterna kunde misstänkliggöra vad en borgerlig regering skulle innebära ifråga om viktiga välfärdssystem: hur skulle det gå med barnbidragen, med pensionerna, med insatserna mot arbetslöshet etc? Senast de borgerliga regerade ensamma (bortsett från Bramstorp 1936) var det 1932. I svenskt historiemedvetande var borgerligt regerande förknippat med en stat passiv inför arbetslöshet men snar till skott i Ådalen. Särskilt folkpartiet och centern hade en bestämd föresats att nu i praktisk handling utplåna denna historiska bild av vad en icke-socialistisk regering stod för, jämfört med en socialdemokratisk. Som huvudmål för sitt regerande hade de därför, vid sidan om att hindra en socialistisk utveckling, att visa att en ny borgerlig regering innebar minst lika stora ambitioner som en socialdemokratisk när det gällde barnbidrag, pensioner och bekämpning av arbetslöshet.⁴¹ Denna historiskt betingade ambition kom i tiden att sammanfalla med den svåraste utmaningen sedan 1932 mot Sveriges ekonomi och statsbudget. Av kollisionen följde värre budgetunderskott, även om fakta från andra länder talar för att de nog under alla förhållanden hade blivit stora. Drastiskt uttryckt uppkom det paradoxala förhållandet att i en situation när en socialdemokratisk regering förmodligen hade valt att föra en i allmän mening konservativ budgetpolitik vidhöll den borgerliga regeringen som sitt uppdrag att föra en socialdemokratisk utgiftspolitik (främst genom att till varje pris hålla nere den öppna arbetslösheten).

Jämfört med dessa tre uppdrag – att visa att Sverige helt enkelt "fungerade" med annan regering än en socialdemokratisk, att stoppa planer i socialistisk riktning och att visa att även en borgerlig regering värnade sociala insatser och bekämpade arbetslöshet – hade olika sakförslag som de borgerliga partierna förde med sig in i regeringsställning 1976 ganska liten betydelse.

På motsvarande sätt 1982: det huvuduppdrag för vilket socialdemokraterna begärde väljarnas stöd 1982 var inte att i grunden förändra Sverige, t ex genom "fonsocialism" eller planekonomi.

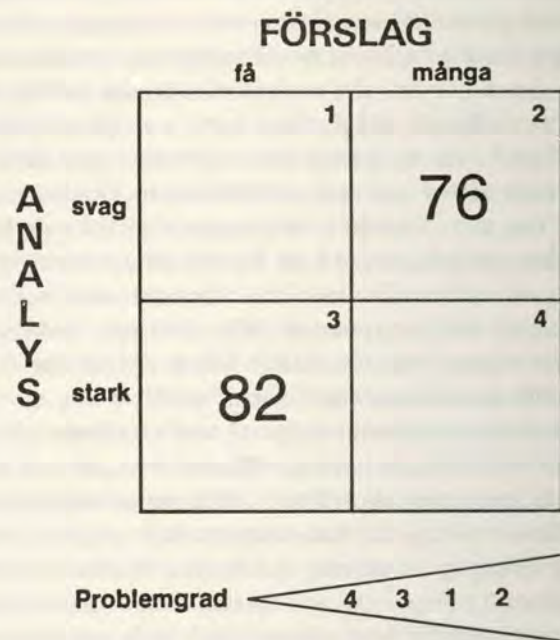
Tvärtom: huvuduppdraget var att "vända kärran" i ekonomins utförsbacke och att samtidigt stoppa de nedskärningsprogram på välfärdsstatsområdet som hade påbörjats och ytterligare aviserats av de borgerliga. Fonderna fanns med i bagaget på grund av de inre processerna inom LO och det socialdemokratiska partiet från 70-talets början och framåt. Någon verklig vilja att göra fonderna till "sprängpunkten" och att genom dem i grunden byta ekonomiskt system i Sverige fanns inte hos partiledningen. Fondfrågan skulle "hanteras", inte mer. Rester av ett tidigare plantänkande fanns väl kvar i en del av partiets program på framförallt det näringspolitiska området. Men det stora som hade hänt var tvärtom att socialdemokratin genomgått en analysprocess 1981–1982 som förde bort från detta tänkande och i centrum ställde frågan: "Hur ska vi få den gamla hederliga blandekonomin i balans igen?"

Självfallet skulle man kunna fråga sig vad som hade hänt *om* de borgerliga 1976 försökt bryta med välfärdsstaten, så som dess förpliktelser och ambitioner då tolkades, och *om* socialdemokraterna 1982 hade försökt överge marknadsekonomin, t ex genom ett fondsystem av ursprunglig omfattning och innebörd. Detta är dock högeligen hypotetiska frågor, ty om oppositionens valprogram hade haft sådan innebörd 1976 respektive 1982 hade regeringsskiftena troligen aldrig inträffat.

Även när det gäller förberedelser finns viktiga likheter mellan 1976 och 1982. Framförallt gäller att ledande politiker ett valår är, och nästan måste vara, starkt koncentrerade på valfältet. 1985 var ambitionerna högre ifråga om förberedelser, enskilt och gemensamt, även under valåret. Men valdynamiken kom att få stor betydelse även då, dels genom att ingripa i det gemensamma förberedelsearbetet, dels genom att starkt påverka till hur stor nytta detta arbete troligen skulle ha blivit vid borgerlig majoritet. Dock visar 1985 års borgerliga förberedelser att det går för partier att förbereda sig bättre för regerande än vad som har skett tidigare i Sverige. De borgerliga hade av allt att döma efter en valseger 1985 kunnat göra det avsevärt bättre än 1976. De hade under en startperiod betydligt kraftfullare lagt beslag på en ny regerings dagordning för egna förberedda initiativ av klar politisk innebörd. Detta skulle dock i så fall ha berott lika mycket på att det nu i viktiga avseenden förelåg en gemensam vilja till förändringar som saknades 1976.

Det socialdemokratiska krisprogrammet 1982, som både före och efter valet framställdes som ett i stort sett färdigt regeringspro-

Fig. 11



gram för ekonomin, hade i själva verket en rad andra funktioner än att förbereda för regerande och var i de verkligt viktiga delarna inte tillräckligt konkret för att hålla som regeringsprogram. Dess betydelse för regerandet låg nästan helt i att det bidrog till en ändrad och mer realistisk analys inom partiet, i god tid före 1982 års val, och därmed hjälpte den nya regeringen att få intellektuell och politisk förståelse inom arbetarrörelsen för den strävan att få ner kostnadsläge och inflation som blev regeringens huvudlinje.

Skillnaderna mellan 1976 och 1982 i förberedelseskedet är framförallt två: dels att socialdemokraterna 1982 (inte 1979) hade medvetet rensat bland alla ståndpunkter och förslag och gjort en tydlig skillnad mellan vad som var åsikter och vad som var löften för en ny regering, dels att det inom socialdemokratien 1982 fanns en korrekt analys gjord av den ekonomiska situationen i vilken regeringen gick in och vilka huvudstrategier som fanns att välja mellan för den samlade politiken i regeringsställning. Skillnaderna åskådliggörs genom figuren ovan.

De borgerliga 1976 kom in med mängder av ståndpunkter och förslag från åren i opposition. De hade inte analyserat nämnvärt och korrekt i vilken ekonomisk miljö som förslagen skulle förverkligas och vad som blev summan av alla ambitioner tillsammans med gammal automatik. Detta var inte gjort enskilt för varje parti, än mindre för de borgerliga gemensamt. Socialdemokraterna 1982 hade ganska få konkreta förslag som de gick till val på som löften för en ny regering: de fyra vallöften, en del investeringsåtgärder samt mer pengar till AMS inför den kommande vintern. Samtidigt fanns inom partiet en stark analys av de ekonomisk-politiska förutsättningarna.

I själva verket talar allt för att de borgerliga situation 1976 är den sämsta av de fyra typsituationerna. Har man en svag analys av bl a de ekonomiska förutsättningarna när man tillträder som ny regering så är det bättre att vara bunden till få förslag än till många, ty många förslag grundade på svag analys leder med stor kraft i fel riktning. Med få bindningar har man en chans att i regeringsställning söka skaffa sig en korrekt analys av situationen och därefter utforma förslag som svarar mot dess krav. Detta medför en tidsfördröjning som rymmer kostnader, framförallt i form av osäkerhet, men eftersom en riktig analys av läget och av politikens betingelser och begränsningar är en oundgänglig förutsättning för att en regering ska nå framgång är det trots allt bättre att skaffa sig analysen än att agera febrilt utan den. Idealet bör vara att vid tillträdet ha en stark analys och många medel. Men att medlen/förslagen är något färre gör inte så mycket. Medlen, utformning och styrka, måste man ändå korrigerera efterhand med hänsyn till vad som faktiskt händer. Det verkligt viktiga är analysen, i synnerhet av ekonomin och av de mest betydelsefulla spelreglerna.

Jag har här hävdats att socialdemokraterna hade gjort en stark analys före tillträdet 1982 av situationen för en ny regering. Med detta avser jag inte programgrupper, riksdagsmotioner och förberedelser av blivande statsråd i sakfrågor utan två andra förhållanden: dels att två av partiets ledande, Ingvar Carlsson och Kjell-Olof Feldt, hade genomgått en seriös och grundlig analysprocess vad gällde situationen i svensk ekonomi, dels och framförallt att ekonomerna på utredningskansliet hade utfört ett konkret och verklighetsnära arbete. Vad var förutsättningarna för detta senare?

En första förutsättning var att där fanns politiska tjänstemän i nyckelställning som hade handfast egen erfarenhet av regerings-

verklighet och som därför insåg att valrörelsens och programskrivandets retorik inte räckte för regerandets praktik. En andra förutsättning var att dessa tjänstemän hade tillräcklig utbildning för att kunna göra en självständig analys och för att ha kontakter och förmåga att dra till sig utomstående experters kunskande. En tredje förutsättning var att de satt direkt i hjärncentrum för partiets ekonomisk-politiska arbete, inte vid sidan om, och hade upprättat en nära arbetsrelation med dem som skulle komma att bli ledande även i en ny regering. En fjärde förutsättning var att utredningskansliet hade såpass mycket folk att några fick tid att tänka och arbeta med egna långsiktiga projekt även under valåret. Med dessa förutsättningar i ryggen gjorde de den analys och förberedde det strategival som var nödvändiga för att en ny regering skulle kunna bli framgångsrik och, mycket viktigt, för att den totala ekonomisk-politiska strategin skulle komma att avgöras före sektorskraven i en ny regering.

Politiskt och sakligt skolade tjänstemän vet under de här förutsättningarna att politikerna ett valår ofrånkomligen är starkt inriktade på valkampanj. Men de vet också att om valet vinnas är det en helt annan analys och ett helt annat material som behövs. De ser därför till, utan att politikerna behöver säga det, att denna analys och detta material finns utförda före valet och kan sättas i händerna på de ledande politikerna dagen efter valet, om detta ger regeringskifte.

De borgerliga partiernas ekonomer på riksdagskanslierna agerade på precis motsvarande sätt 1985. De hade också likartad bakgrund (om än inte med lika stor erfarenhet från finansdepartementet): god intellektuell skolning, omfattande kontaktnät med ekonomer utanför politiken, egen erfarenhet från regeringskansliet, nära samarbete med sina partiers ekonomisk-politiska talesmän vilka samtliga var tunga inom partierna och även de visste vad regerande innebär (Lars Tobisson, Nils G Åsling och Björn Molin). Skillnaderna mellan 1982 och 1985 är i det här avseendet två: dels att det med tre partier blir mer komplicerat än med ett att utforma en ekonomisk-politisk strategi, dels att de borgerligas kanslier var mindre (särskilt centrens och folkpartiets) och att därför de tre ekonomerna i högre grad absorberades av valkampanjens krav under själva valrörelsen. Till det kom att regeringskifte tedde sig betydligt mindre sannolikt 1985 än 1982.

Olika slags förändringar kan självfallet diskuteras, i t ex författ-

ning och förvaltning, för att underlätta för nya regeringar. Analysen ger dock enligt min bedömning grund för att hävda att en förändring är den i särklass viktigaste: *se till att partier i opposition kan ha rejäla utredningskanslier till vilka kompetenta krafter rekryteras*.⁴² Detta har två ytterligare fördelar. Den ena är att tillträdan- de partier på så vis blir mindre beroende av det material som kommer från gamla utredningsprocesser i förvaltning och utrednings- väsende. Den andra är att de upphäver den dubbla fällan vid val av statssekreterare: att man antingen får kvalificerade personer utan förankring i de politiska processerna före valet eller politiskt för- ankrade personer utan erforderlig administrativ och saklig erfaren- het.

När det socialdemokratiska utredningskansliet skapades hösten 1976 kunde det ske framförallt tack vare bidrag från LO. De borgerliga partierna har avstått från motsvarande möjligheter till stöd från näringslivet (och när ett försök gjordes, i form av MAS, miss- lyckades detta eftersom MAS upplevdes som "smittat" av närings- livspengar och med ett par undantag aldrig kom i den närlinje med partiprocesserna som är absolut nödvändig för att ett förberedelsearbete ska bli meningsfullt; det senare är följande en generell svag- het hos s k "think tanks"). För pengar som kommer från det all- männa statliga partistödet ser partierna nästan alltid andra mer näraliggande behov: organisationsapparaten, medlemsvård, pro- gramarbete och kongresser, stöd till partiledaren i dennes dagliga intensiva arbete osv.

Vill man att oppositionspartier i Sverige ska ha en beredskap även för att kunna regera finns en konkret åtgärd som bör sättas främst: ge partierna någon miljon var för kvalificerade utrednings- kanslier.

Den väljarna ger ett ämbete ger de inte automatiskt förmågan att sköta det. Färdigheten att opponera fostrar inte mästerskap i kon- sten att regera.

Noter

KAPITEL I

- ¹ För statistik om mängden småärenden i regeringen se Ds SB 1983:1, s 21.
- ² För en egenupplevd skildring och kritik av ämbetsverks överlägsna resurser för utredningsverksamhet och politisk planering jämfört med departementen se förre arbetsmarknadsministern Ingemar Eliassons bidrag "Maktfördelningen mellan regeringen och ämbetsverken" i Rydén 1983, s 73–90. Liknande synpunkter finns i Ruin 1983. Se även Jacobsson 1984, Hadenius 1978, Nyman 1976, Förvaltningsutredningen 1983, Vinde, Petri 1975, s 90, Ulf Wennerberg i Tarschys 1978b, s 60–87, Birgersson, Westerståhl 1982, s 184–194, Linde 1982, s 176–192.
- ³ Andersson, Mellbourn, Skogö 1983, s 24–28, Lundquist 1984a, s 27 f, 39, Förvaltningsutredningen 1983, s 72 f, Abrahamsson, Ramström 1983, s 18, 84–94, Molin, Månsson, Strömberg 1979, s 20, Amnå 1981, s 193–196, Jacobsson 1984, s 17, Esping 1977, s 27, Back, Gustafsson 1980, s 203.
- ⁴ Jfr Headey 1974, s 44.
- ⁵ Inte heller från andra länder, med större vana av växlingar vid regeringsmakten, finns många studier av just denna övergång. Den belyses dock till en del i bland annat Stanley 1965, Hecló 1977, Stanley, Mann, Doig 1967, Rose 1969, Rose 1971, Rose 1974, Rose 1976a, Rose 1978, Rose 1980a, Blondel 1982, Etzioni-Halevy 1983, Campbell 1983, Olsen 1983, Hess 1976, Rose, Suleiman 1980, Bruce-Gardyne, Lawson 1976, Cronin 1975, Mayntz, Scharpf 1975, Wildavsky 1969, Dye 1979, King 1969, Headey 1974, Kavanagh 1981, Brauer 1986.
- ⁶ Detaljerade förteckningar över de olika ministärerna finns i Birgersson, Hadenius, Molin, Wieslander 1984 samt i Nyman 1985.
- ⁷ Av de 18 statsråd som tillträdde hösten 1982 kvarstod bara sex med samma huvuduppgift hösten 1986, fyra år senare. Oförändrat team av statsråd och statssekreterare hade bara två av dessa. Omvänt: av de 21 statsråden hösten 1986 fanns bara sex i ungefär samma roll hösten 1982. Till 71 procent var regeringen och laguppställningen ny efter bara fyra år med en socialdemokratisk enpartiregering.
- ⁸ Tage Erlanders 23 år som statsminister behandlas i Ruin 1986.
- ⁹ Se Holmberg, Gilljam 1987. Socialdemokraternas "normalröst" (för begreppet se Budge, Farlie 1983, s 13, 74–83) tycks också ha sänkts.
- ¹⁰ Jfr Weaver 1987, s 300 ff. För statistik över riksdagsvalen se Birgersson, Hadenius, Molin, Wieslander 1984, s 342–347.
- ¹¹ Se t ex Egeberg 1981, s 129, Simon 1971, s 119.
- ¹² Friedman 1984 går allra längst genom att hävda att en regering kan genomföra förändringar bara under de första sex månaderna efter ett val.
- ¹³ Typiska titlar från senare års internationella statsvetenskapliga produk-

tion är: "The limits of politics" (Benjamin 1980), "Governments under stress" (Campbell 1983), "The quest for control" (Gunsteren 1976), "A government of strangers" (Hecló 1977), "Governing under pressure" (Richardson, Jordan 1979), "Overcrowded policymaking" (Richardson, Jordan 1983), "Challenge to governance" (Rose 1980b). Att problem-bilden i viktiga avseenden ter sig så likartad över de västliga demokratierna ger särskild anledning att inför en studie av Sverige ta del av den internationella litteraturen. Det tyder också på att vissa gemensamma förändringar har skett som påverkat förutsättningarna att regera, som de svårare ekonomiska problemen i oljekrisernas spår, budgetunderskotten och en större och mer komplex offentlig sektor (om verkningarna av den sist nämnda faktorn se t ex Sjöblom 1982, 1983a och 1983b samt Tarschys 1975 och 1978a). Samtidigt finns dock anledning varna för ett alltför kortsiktigt perspektiv (för välmotiverade sådana varningar se Sjöblom 1983b och Wittrock, Lindström 1984). När hela 1900-talets historia skrivs kanske de västerländska demokratiernas och marknads-ekonomiernas förmåga att anpassa sig till nya förutsättningar i världs-ekonomi och energiförsörjningen i själva verket kommer att framstå som ett uttryck för dessa samhällens styrka, inte svaghet.

¹⁴ Se Leijonhufvud 1979, Vedung 1979, Hadenius 1981, Petersson 1977, Holmberg 1981 och 1984.

¹⁵ Se Hammerich 1977, Petersson 1979, Sterzel 1983, Nyman 1985, KU:s granskningsbetänkanden, SOU 1981:15.

¹⁶ Se Borg, Larsson 1980, Torbjörn Larsson 1986.

¹⁷ Se Linde 1982, Jacobsson 1984, Förvaltningsutredningen 1983.

¹⁸ Se Pierre 1986.

¹⁹ Se Isberg 1984.

KAPITEL II

¹ För beskrivningar av den nya författningen se Birgersson, Westerståhl 1982, Broomé, Eklundh 1973, Holmberg, Stjernquist 1980 och 1983, Nyman 1985, Sterzel 1983, Strömberg 1983.

² Tarschys 1978b, s 7.

³ "Den demokratiska styrningskedjan" diskuteras mest explicit i Lundquist 1984a (figur s 17), Olsen 1978 (figur s 24), Birgersson, Westerståhl 1982 (figur s 10) och Förvaltningsutredningen 1983 (särskilt s 16).

⁴ För analyser av den närmare innebörden i den parlamentariska principen se Nyman 1985 och Sterzel 1983.

⁵ För en diskussion om rationella väljarkalkyler, bl a vad gäller avvägningen mellan att bedöma hittillsvarande prestationer och löften för framtiden, se Downs 1957, s 38 ff, 271 f, Laver 1981, s 100 ff, Robertson 1976, s 35 ff, Sjöblom 1968, s 227 ff. Om vikten av "accountability" och förändringar i dess förutsättningar, se Sjöblom 1983a.

⁶ Lewin 1984, s 395. Jfr de empiriska resultaten om påverkan från politiker till väljare i Holmberg 1984, s 216 ff.

⁷ I uppsatsen "Att ta makten", Statsvetenskapliga institutionen Stock-

- holms universitet 1984, diskuterar jag denna litteratur mer ingående.
- ⁸ Arrow 1951, Hernes 1975, s 180 ff, Maktutredningen 1982, s 28, Lewin 1984, s 10 ff. Detta fenomen har också kallats för "röstningsparadoxon": person A kan föredra ståndpunkt x framför y och y framför z; person B kan föredra y framför z och z framför x; person C kan föredra z framför x och x framför y. Med en sådan preferensordning finns majoritet för x över y och för y över z men även för z över x.
- ⁹ Buchanan, Tullock 1962, s 249.
- ¹⁰ Hernes 1980, s 44 f. Inte ens folkomröstning i en fråga löser självklart detta problem. Valsedlarna i folkomröstningen om kärnkraft våren 1980 innehöll 17 olika delfrågor. Redan med två alternativ i varje ger det 131 072 tänkbara åsiktskombinationer! Antalet åsiktspaket att välja på var tre. Se även Breton 1974, s 50, om den frihet åsiktspaketet ger partierna att stöta sina väljare i vissa frågor. Även i fråga om kandidater kan utrymmet för väljarnas påverkan vara begränsat, ty vid valen har det betydelse inte bara vilka som är "electors" utan även vilka som är "selectors". Bakom det urval som presenteras väljarna ligger en intern process i partierna. Se Putnam 1976, s 39, 53–57.
- ¹¹ Om denna skillnad mellan tvåpartisystem och flerpartisystem se t ex Downs 1957, s 47.
- ¹² Om pivotbegreppet och pivotställningens verkningar se t ex Riker 1962, s 125, Hadenius 1981, s 235, De Swaan 1973, s 89, 291 f.
- ¹³ För analyser av problemet med olika intensiteter i politiken se Dahl 1956, Lewin 1984, s 329–336. I fråga om koalitions spel och koalitionsbildningar finns en mängd litteratur, teorier och empiriska test. Se t ex Bacharach, Lawler 1980 (som också gör en mycket informativ genomgång av förhandlingsstrategier), Budge, Herman 1978, Dodd 1976, Gronnings, Kelley, Leiserson 1970, Hermerén 1975, Riker 1962, De Swaan 1975. En bra översikt över tre huvudtyper av teorier – spelteoretiska, socialpsykologiska och politiska – ges i Murnighan 1978. En slutsats av empiriska test är att rent spelteoretiska teorier av typ "bilda den vinnande koalitionen som har minsta storlek för att ge koalitionsdeltagarna högsta möjliga andel av koalitionsvinsten" (Riker 1962) har begränsat förklaringsvärde (se bl a De Swaan och Mokken i Lewin, Vedung 1980, s 199–215). För att förklara de regeringskoalitioner som faktiskt uppkommit måste man ta betydande hänsyn till rent politiska faktorer. För en renodlat politisk teori om koalitioner vid regeringsbildningar se Budge, Herman 1978.
- ¹⁴ Rose 1969, s 442. För forskningsresultat om byråkratins egenskaper och förhållandet politiker/byråkrati se t ex Aberbach, Putnam, Rockman 1981, Allison 1971, Amnå 1981, Andersson, Mellbourn, Skogö 1983, Anton 1980, Brunsson 1981, Brunsson, Jönsson 1979, Campbell 1983, Christofferson, Molin, Månsson, Strömberg 1972, Dogan 1975, Downs 1966, Etzioni-Halevy 1983, Förvaltningsutredningen 1979 och 1983, Gorpe 1978, Headey 1974, Heckscher 1958, Heclö 1974, 1977 och 1978, Heclö, Wildavsky 1974, Hernes 1978, Hess 1976, Jacobsson 1984, Laegreid, Olsen 1978, Torbjörn Larsson 1986, Lundquist, Petersson 1973, March, Simon 1958, Mayntz, Scharpf 1975, Mellbourn 1979, Niskanen

- 1971, Ries 1969, Rose 1976a och 1978, Ruin 1982 och 1983, Simon 1971, Suleiman 1974.
- ¹⁵ Aberbach, Putnam, Rockman 1981, s 239 ger en värdefull summering av denna slutsats och av de roller av politiskt slag som byråkrater upplever sig ha.
- ¹⁶ Aberbach, Putnam, Rockman 1981, s 255: "The moral dilemma posed by bureaucratic policymaking is power without responsibility; the dilemma of policymaking by politicians is power without competence". Heclö 1977, s 173 ff, beskriver konkret det ömsesidiga strategiska beroendet mellan byråkrater och politiker.
- ¹⁷ Headey 1974, s 66–69, analyserar ministrars minimiroller.
- ¹⁸ Om problem med genomförande av offentliga beslut i en komplex myndighetsorganisation och om studier av implementering se t ex Abrahamsson, Ramström 1983, Abrahamsson, Strömblom 1979, Baehr, Wittrock 1981, Esping 1977, Floden, Weiner 1978, Hjern 1983, House 1982, Lane 1983, Lindensjö 1984b, Premfors 1981 och 1982, Pressman, Wildavsky 1979, RRV 1983, Wildavsky 1979, Wittrock, Lindström 1984. Deutsch 1972 uttrycker skillnaden mellan de olika leden i beslutsprocessen så här: "Partier är organiserade för att uppställa krav om vad som skall göras. Verkställande organ inrättas för att besluta hur det skall göras. Men det är förvaltningstjänstemännen som måste göra det." (Deutsch 1972, s 197). Allison 1971 hävdar att inte mer än 10 procent av ett problem är löst när man har identifierat den bästa lösningen på problemet analytiskt (Allison 1971, s 267). I Sverige riktar sig bortåt 90 procent av nya författningar från regeringen till den egna förvaltningen och förser denna med redskap för att styra kommuner, företag och enskilda; se Abrahamsson, Ramström 1983, s 129, Andersson, Mellbourn, Skogö 1983, s 23.
- ¹⁹ Ofta får man en tendens till "mälarsättning", dvs när verkligheten är svår att behärska definierar beslutsfattare eller myndigheter målet som det sista led som de vet att de kan påverka. Handlingsmålet blir då inte bättre hälsa utan fler vårdplatser, inte god miljö utan en miljödelegation. En mängd författare beskriver detta fenomen. Se t ex Esping i Esping 1977 samt i Abrahamsson, Ramström 1983, s 125, March, Simon 1958, s 155 f, Wildavsky 1979, s 81. "It could be argued that most problems are solved by redefinition", hävdar Wildavsky (Wildavsky 1979, s 57). En annan möjlighet är att göra precis tvärtom: att i efterhand definiera sina mål så att de blir lika med de effekter som faktiskt uppkommit. "Government can make the consequences it causes into the objectives it is supposed to achieve." (Pressman, Wildavsky 1979, s 169).
- ²⁰ Pressman, Wildavsky 1979, s 181. För analyser av politik som symbol och rit se Edelman 1964, Nimmo 1974 och Floden, Weiner 1978.
- ²¹ Pressman, Wildavsky 1979, s 191.
- ²² Att den omvända drivkedjan kan vara en realitet framgår av Heclö 1974 och av Ingemar Eliassons bidrag i Rydén 1983.
- ²³ Andersson, Mellbourn, Skogö 1983, s 26.
- ²⁴ Brunsson 1981 och Brunsson, Jönsson 1979 visar hur en viktig del av

- diskussions- och beslutsprocessen i kommunala nämnder och styrelser tycks ha till främsta funktion att göra förtroendemännen beredda att legitimera och argumentera för tjänstemännens linje gentemot massmedier och allmänhet.
- ²⁵ Om denna roll för demokratin se Birgersson, Westerståhl 1982 och Olsen 1978. Den senare beskriver kopplingen mellan väljare och representanter som en "politisk marknadsmechanism" med tre delmarknader: en röstmarknad, en meningsmarknad och en organisationsmarknad (Olsen 1978, s 23). Om svenska mediers makt se även Asp 1986.
- ²⁶ Olsen 1980.
- ²⁷ Hernes 1978, s 181–195, Westerståhl, Johansson 1985.
- ²⁸ Detta är en huvudtes i Westerståhl, Johansson 1985.
- ²⁹ För diskussion om verkningarna av detta på svensk jordbrukspolitik se Bolin, Meyerson, Ståhl 1984. Mera generellt se Buchanan, Tullock 1962 och framförallt J. Q. Wilsons typologi (återgiven i Gustavsson 1980).
- ³⁰ Hernes 1980, s 66, Thurow 1980.
- ³¹ Se "The privileged position of business" i Lindblom 1977, s 170–188.
- ³² Intressanta bidrag i denna diskussion är bl a Dahl 1982, Egeberg 1981, Elvander 1966, Heclö 1978, Hernes 1978, Jordan 1981, Micheletti 1985, Olsen 1983, Olson 1971, Richardson, Jordan 1979 och 1983, Ruin 1974 och 1982, Schmitter 1979, Thurow 1980.
- ³³ Tarschys 1978c.
- ³⁴ "Demands" ökar och "Support" minskar; Easton 1979.
- ³⁵ Förvaltningsutredningen 1983, s 97, Tarschys 1983.
- ³⁶ Jacobsson 1984.
- ³⁷ Om "overload" se t ex Richardson, Jordan 1983. Om mentala begränsningar i beslutsfattande se t ex Deutsch 1963, Steinbrunner 1974 och Magnusson 1978. "The human condition is small brain, big problems", konstaterar Lindblom 1977, s 66.
- ³⁸ För beskrivningar av styrinstrumenten se t ex Andersson, Mellbourn, Skogö 1983, Birgersson, Westerståhl 1982, Bretschneider 1983, Förvaltningsutredningen 1983, Lundquist 1984a, Molin, Månsson, Strömberg 1979.
- ³⁹ Om denna metodslutsats och om begreppet "idealtyp", först utvecklat av Max Weber, se Petersson 1987.
- ⁴⁰ För diskussion av frågan om aktörer kontra strukturer se Lewin 1979 och 1984, Hadenius 1979 och Lundquist 1984b. För empiriskt belägg att partiets skilda program och strävanden har förklaringsvärde för t ex den offentliga sektorns storlek och utveckling i olika länder se Castles, McKinlay 1979. Viktiga bidrag i den vetenskapliga diskussionen om det politiska beslutsfattandets grad och typ av rationalitet (vilket är en delvis annan fråga, nämligen om beslutsteori) är Allison 1981, Baehr, Wittrock 1981, Brunsson, Jönsson 1979, Cohen, March, Olsen 1972, Deutsch 1963, Etzioni 1968, Gershuny 1978, Hernes 1975, House 1982, Lewin, Vedung 1980, Lindblom 1959, March, Olsen 1976, March, Simon 1958, Quade 1982, Robinson, Majak 1967, Simon 1971, Steinbrunner 1974, Wildavsky 1979, Wittrock, Lindström 1984. Utmärkta summeringar av forskning och huvudteorier på området finns i Enderud 1976, March

- 1965 (några av uppsatserna här finns på svenska i Hjern 1974) och March 1981.
- ⁴¹ Molin 1965, Sjöblom 1968. För den mest koncisa summeringen av förhållandet mellan arenor och maximeringsprinciper i partistrategier se matrisen av Sjöblom i Lewin, Vedung 1980, s 158.
- ⁴² Förvaltningsutredningen 1983. Bondel 1978 hävdar att det är partiernas brister, bl a partiaktivisternas benägenhet att tro att det är för lite "goals" som är problemet när det i själva verket är för lite "means", som ger utrymme för en politiserande byråkrati och andra krafter (Blondel 1978, s 126, 132 f). Se även Petersson 1984. För analys av den avgörande betydelsen av starka och sammanhållna partier även i en annan demokratisk miljö se Suleiman 1974 (s 10, 169 f, 178, 352 ff, 373, 381) om Frankrike. Påpekas bör att uppfattningen att partiernas styrka och handlingsförmåga kan behöva stärkas inte alls är beroende av vilken syn man har på den offentliga sektorns storlek och statens roll. Även för den som kraftigt vill begränsa statsmakten och den politiska sfären är det viktigt att det parti han tror på har styrka nog att driva fram det resultatet om det kommer i regeringsställning.
- ⁴³ I svensk politisk verklighet t ex Mellbourn 1979 och Torbjörn Larsson 1986.
- ⁴⁴ Sartori 1976, s 19–23. Om partier, deras framväxt, funktioner, inre liv och agerande, olika typer av partisystem m m se Sartori 1976 (det moderna standardverket om partier och partisystem), Blondel 1978, Budge, Crew, Farlie 1976, Castles 1982, Duverger 1964, Harmel, Janda 1982, Isberg, Wettergren, Wibble, Wittrock 1974, Rasmussen 1969, Rose 1974 och 1980a, Sjöblom 1968, Steiner, Dorff 1980. Om det svenska partisystemet se Back, Berglund 1978, Back, Gustafsson 1980, Bäck 1980. En koncentrerad framställning av den grundläggande demokratiska innebörden av ett system med partiregeringar ges i Ranney 1954, s 12.
- ⁴⁵ Rose 1969, Rose 1974, s 380 ff.
- ⁴⁶ Katz 1982.
- ⁴⁷ Om kravet på operationella mål se Budge, Farlie 1983, s 158, Quade 1982, s 86 ff, Ries 196, s 96, Rose 1980a, Rose 1984, s 185, Simon 1971, s 37, 101, March, Simon 1958, s 155 f, Blondel 1978, s 107 f, Sjöblom 1968, s 74, Enderud 1976, s 151 f.
- ⁴⁸ Jfr Gudmund Hernes (i Frängsmyr, Hägg, Rydén 1984, s 74) om den politiska teorins två syften: "Å ena sidan skall den vara en teori om det politiska systemet, alltså en teori om hurdan det är och hur det fungerar. Å andra sidan skall den politiska teorin också ge förhållningsanvisningar, vara en teori för hurdan det bör vara och vad man kan göra för att nå dit."
- ⁴⁹ En systematisk datorsökning i olika internationella vetenskapliga arkiv på ord som "transitions", "change of government" bekräftar intrycket. Åtskilligt finns gjort i delfrågor, numera även regeringars inre liv, men litet om övergången. Rose 1974, Friedman 1984 och Brauer 1986 ligger närmast ämnet för den här avhandlingen.
- ⁵⁰ Bildt var visserligen formellt inte statssekreterare i Fäldin I men hade i

realiteten motsvarande funktion som Tham.

- ⁵¹ Om komparativ metod se t ex Lijphart 1971 och Vedung 1976.
- ⁵² För en närmare och generell diskussion av denna metodslutsats se Verba, Nie, Kim 1978, s 25.
- ⁵³ Falsifiering som metod och vetenskapligt demarkationskriterium är en central del av Karl Poppers vetenskapsfilosofi. För sammanfattningar av innebörden i begreppet "falsifiering" se Johansson, Liedman 1981, s 32 ff och Holmberg 1983.
- ⁵⁴ Katz 1982. En viktig iakttagelse här är att "output" inte är detsamma som "outcome". Om denna skillnad se t ex Steinbrunner 1974, s 16, 34, Allison 1971, s 93, Quade 1982, s 2, Wildavsky 1979, s 119, Lasswell 1958, s 207, Edelman 1964, s 193, Robinson, Majak 1967, s 184 f, Rose 1984, s 185, Heiskanen, Martikainen 1974.
- ⁵⁵ Katz 1982. En anledning till att det är viktigt att hålla isär de här begreppen är att det kan råda en omvänd relation mellan olika delar av regeringens styrning. Ju mer staten/regeringen försöker styra samhället, desto sämre förutsättningar får regeringen att styra staten (bl a eftersom styrapparaten då blir så komplex). Och ju mer ett regeringsparti försöker i detalj styra statsapparaten, desto svårare kan det få att förverkliga sitt program (eftersom det drunknar i frågor som är mindre viktiga). Jfr Lindensjö 1984b, Crozier 1977. "I alla större politiska system måste politiken balansera mellan två komplementära faror, nämligen att förblindas av ytlighet eller drunkna i detaljer.", skriver Karl Deutsch (Deutsch 1972, s 168).

KAPITEL III

- ¹ Protokoll från centerpartiets stämma i Ystad 1976.
- ² Protokoll D från socialdemokraternas kongress 1981.
- ³ Intervjuer Göran Johansson (c), Leif Gustafson (s) m fl partiföreträdare.
- ⁴ Hadenius 1979 tillför den exekutiva arenan till de övriga tre från Sjöblom 1968.
- ⁵ Ett undantag är folkpartiets valmanifest 1976, som innehöll ett stort antal konkreta och partiskiljande förslag.
- ⁶ Pierre 1986, särskilt s 72 ff. Se även Ruin 1986, s 172, 175.
- ⁷ Protokoll från centerpartiets riksstämma i Ystad 1976, s 143 resp 195.
- ⁸ Se Rose 1984 och Amnå 1981.
- ⁹ Se t ex Nordfors 1985, s 19 ff.
- ¹⁰ Om svensk politisk kultur se Ruin 1982.
- ¹¹ Rättsavdelningen inom statsrådsberedningen har 1985 utgett en särskild PM rörande regeringsformens regler om normgivningsmakten.
- ¹² Prisstopp skulle kunna vara ett exempel. Dock kräver även det att en förordning utfärdas och att uppdrag om och riktlinjer för priskontroll ges till statens pris- och kartellnämnd.
- ¹³ Intervju Georg Danell.
- ¹⁴ Intervju Ulf Larsson.

- ¹⁵ Regeringen lade våren 1987 fram prop 1986/87:143, utifrån SOU 1986:22, med förslag om att mandatperioden för riksbankschefen ska frikopplas från riksdagens mandatperiod. Fortfarande kommer dock att finnas möjlighet att byta ut en riksbankschef som saknar förtroende hos den politiska majoriteten. Det återstår att se i vad mån de nya valreglerna ändrar vad som faktiskt händer i samband med regeringsskiftet.
- ¹⁶ Intervju Ulf Larsson.
- ¹⁷ Ruin 1986, s 47.

KAPITEL IV

- ¹ Svensk industri förlorade varje år sex procentenheter i relativ kostnadsnivå och därmed konkurrenskraft gentemot OECD-länderna i genomsnitt. Konjunkturläget hösten 1986, KI, s 150.
- ² Metelius 1979 gör en detaljerad genomgång av riksdagen och stabiliseringspolitiken åren 1971–1976. Nils G Åsling, ordförande i det viktiga finansutskottet under jämviktsriksdagen, skriver i Åsling 1983, s 23 ff om "Överbrygningspolitikens facit": "Det var en påtagligt expansionistisk politik som utvecklades. Det var en politik som också ekonomerna applåderade och som Sträng skördade lagrar för. 'Överbrygningspolitiken' blev till sina konsekvenser ändå förödande." Åslings bild av ekonomerna bekräftas i En bok till och om Gunnar Sträng, 1981, i vilken professor Erik Lundberg bl a skriver, s 108: "Urspårningen från den svenska ekonomins gamla bana skedde 1973–1974. Felorienteringen om framtidsutsikterna och om den ekonomiska politikens möjligheter var allmän och gäller inte bara Sträng och regeringen, utan i hög grad också oppositionen liksom flertalet ekonomer inkl mig själv."
- ³ Motion 1975/76:2556, återgiven i sammandrag i FiU 1975/76:40, s 13–14.
- ⁴ Så t ex Fällin i riksdagens avslutningsdebatt om ekonomin den 3 juni 1976: "Får jag också påminna statsministern om att i hög grad är de fakta som statsministern nu kan peka på ett resultat av att socialdemokraterna efter sitt förlustval tvingades lägga om den ekonomiska politiken i riktning mot mittens politik. Därför att valet tvingade er till detta har vi sluppit en upprekning av de effekter för sysselsättning och annat som vi fick uppleva under den förra lågkonjunkturen. Det är ostridigt för den som vill granska utvecklingen under de här åren att det förhåller sig så." Riksdagens protokoll 1975/76:147, s 119 f.
- ⁵ Motion 1974:1852 (m): "Det alltför höga finansiella sparandet mot slutet av 70-talet måste bringas ned. Annars får den offentliga sektorn en starkt depressiv inverkan på samhällsekonomin... Genom att öka underskottet i statsbudgeten kan emellertid erforderlig balans uppnås." Ännu för maj 1975, efter det att de rekordhöga lönehöjningarna för 1975 och 1976 var klara, kan Bengt Metelius i sin krönika över "Riksdagen och stabiliseringspolitiken 1971–76" redovisa: "Oppositionen förordade en mera expansiv ekonomisk politik än regeringen. Särskilt gällde detta moderaterna som bl a ånyo föreslog en temporär sänkning

- av mervärdesskatten med fyra procentenheter under andra halvåret 1975.”
- ⁶ Svenska Dagbladet ”Brännpunkt” 29 och 31 december 1975 samt 15 januari 1976.
- ⁷ ”Ekonomi och reformer” 7 december 1975, folkpartiets arkiv.
- ⁸ FiU 75/76:40, s 26.
- ⁹ Ibid, s 24.
- ¹⁰ Enligt programutskrift, SAP:s arkiv.
- ¹¹ FiU 1975/76:40, s 25.
- ¹² Riksdagens protokoll 1975/76:79, s 156.
- ¹³ Anförandet ”Ekonomi och reformer”, 7 dec 1975.
- ¹⁴ Enligt utskrift, SAP:s arkiv.
- ¹⁵ Mittenpartierna publicerade sammanställningar av ”Framgångar i riksdagen” (fp) och ”Centerförslag som förverkligas” (c). Efter att i många år ha upplevt sig stå utan möjligheter till praktisk påverkan gladdes många i de båda partierna över att nu kunna nå resultat.
- ¹⁶ Riksdagens protokoll 1975/76:59, s 11, 4 februari 1976.
- ¹⁷ Sammanställning av kanslichefen Tuve Lundgren 5 augusti 1976. Petersson 1977 visar, s 204, 208, att inte ens socialdemokratiska väljare 1976 kände någon oro för vad en borgerlig regering skulle innebära i fråga om social välfärdspolitik.
- ¹⁸ Se Pierre 1986, s 147, 248. Se även Elvander 1980, Hadenius 1983, Nordfors 1985. Om starten för den radikaliserings som bland partiaktivisterna kulminerade vid 70-talets mitt se även Ruin 1986, fotnot 59 s 366.
- ¹⁹ Petersson 1977, s 200.
- ²⁰ Ibid, s 201 och s 205.
- ²¹ En detaljerad genomgång av de tre partiledarnas fickalmanackor för år 1976 visar inte på några gemensamma träffar. Fälldin, Bohman och Ahlmark hävdar också själva efteråt att inga trepartiträffar skedde för att tala om tiden efter valet.
- ²² Intervjuer kanslicheferna Gösta Gunnarsson, Tuve Lundgren, Ingemar Eliasson samt partisekreterarna Gustaf Jonnergård, Lars Tobisson och Carl Tham.
- ²³ Intervju Fälldin. Tre–fyra träffar finns noterade i de bådas fickalmanackor för 1976; de informella kontakterna var dock tätare än så.
- ²⁴ Intervju Ahlmark.
- ²⁵ S-E Larsson 1986, s 51, Hammerich 1977, s 48 samt intervjuer Ahlmark och Söder.
- ²⁶ Bakgrunden var att regeringen redan på våren 1976, inför de stabiliseringspolitiska överläggningar som kom att kallas Haga III och som ursprungligen hade begärts genom ett enigt utlåtande från finansutskottet hösten 1975, hade gjort upp med LO och TCO om vissa sänkningar av den statliga inkomstskatten 1977, finansierade med tre procents höjd arbetsgivaravgift.
- ²⁷ Gemensamt uttalande Thorbjörn Fälldin och Per Ahlmark, från Östersund resp Tyresö, fp:s arkiv.
- ²⁸ Intervju Ahlmark.

- ²⁹ Bohman 1984, s 136.
- ³⁰ I Gösta Bohmans almanacka finns notering om ett sammanträffande med Per Ahlmark våren 1976 och i Ahlmarks almanacka notering om en telefonkontakt med Bohman.
- ³¹ Artikeln publicerades sedan i SvD den 31 maj 1976 under rubriken ”Flexibel kärnkraftslinje (m)”. Om händelseförloppet se S-E Larsson 1986, s 50 f, Hammerich 1977, s 139 ff, Bohman 1984, s 136 ff.
- ³² Lars Tobisson 10 sept 1976: ”PM inför träff med Thorbjörn Fälldin den 14 september 1976.”
- ³³ Enligt intervju Tobisson.
- ³⁴ Intervju Tobisson.
- ³⁵ Partistyrelseprotokoll, centerpartiets riksorganisation.
- ³⁶ ”Jag tror inte att våra väljare och våra sympatisörer tror att vi skulle kunna sänka skattetrycket på det sätt som en del gör gällande att vi har lovat”, yttrade t ex Gösta Bohman i partiledarutfrågning hos TV 2 den 6 sept 1976. Enligt programutskrift, SAP:s arkiv.
- ³⁷ Intervju Fälldin. Enligt Fälldin hade företagsledare av statsråd uppmanats vänta till efter valet med att redovisa vissa konkreta krislägen. Om detta se även Bohman 1984, s 126 och 162 samt Åsling 1979, s 10 ff.
- ³⁸ Intervju Ahlmark.
- ³⁹ Intervju Tobisson.
- ⁴⁰ Enligt programutskrift, SAP:s arkiv.
- ⁴¹ Intervjuer Fälldin, Jonnergård, Gösta Gunnarsson, Göran Johansson samt egen genomgång i centerpartiets arkiv.
- ⁴² Typiska sammanträden i riksdagsgrupp och förtroenderåd ägnades behandling av motioner med anledning av propositioner, aktuella problem i utskotten samt utnämningar till kommittéer och styrelser. Partiorganen upptas av allmänpolitiska debatter, organisatoriska frågor (stämouppdrag, val av ledamöter i partiets sektioner, kampanjplanering för valrörelsen, skrivelser från sidoorganisationer, utdelande av förtjänsttecken etc) samt tillsättande och hantering av programgrupper och politiska uttalanden.
- ⁴³ Sex av de 14 arbetade med information (medlemstidning, trycksaker, presstjänst).
- ⁴⁴ Denna och föregående genomgång gjord med hjälp av främst telefonlistor och verksamhetsberättelser samt partisekreterare Göran Johansson.
- ⁴⁵ Programutskrift, SAP:s arkiv.
- ⁴⁶ Intervju K G Scherman, som i egenskap av statssekreterare för bygg- och planfrågorna i Fälldin I aktivt sökte efter något grundmaterial hos centern om ”energispärplanen” från tiden före valet men inte fann något.
- ⁴⁷ S-E Larsson 1986, s 272 ff. Se även Hammerich 1977, s 103.
- ⁴⁸ Jfr Leif Lewins spelteoretiska analys av Fälldins olika situationer före och efter 1976 års val i Lewin 1984.
- ⁴⁹ Dock ska noteras att Fälldin därutöver gjorde bindningar i valrörelsen som inte kan sägas ha legat inom ramen för strategin, vidare att själva spänningen mellan regeringskravet och kärnkraftskravet i sig gav ett extra mediegenomslag. ”Kopplingen med regeringsfrågan förstärkte då

- också opinionsmässigt centerns profilering i kärnkraftsfrågan”, konstaterar Sven-Erik Larsson redan om 1973 års val (S-E Larsson 1986, s 47).
- ⁵⁰ Intervju Fälldin. Beskrivningen bekräftas av Karin Söder.
- ⁵¹ Intervju Gunnarsson.
- ⁵² Promemoria Carl Tham samt intervju Tham.
- ⁵³ Den torde ha utgjort underlag för ett tal av Ahlmark under valrörelsen.
- ⁵⁴ Ahlmark säger sig direkt ha varit emot regeringsförberedelser. ”Varje gång, typ 1968, när man hade börjat tala om och tänka på den kommande borgerliga regeringen hade det slagit tillbaka, bl a genom att agitationen inför väljarna blivit lidande. När människor börjar tänka på sig själva som statsråd blir de lätt även mentalt förändrade. Att med kraft föra ut det egna budskapet var även ett bättre sätt att verkligen nå regeringsskifte i Sverige än att före valet ägna stor möda åt det kommande regerandet.” Intervju Ahlmark.
- ⁵⁵ Intervju Eliasson.
- ⁵⁶ Intervju Ahlmark.
- ⁵⁷ Intervjuer Bohman, Tobisson, Bildt.
- ⁵⁸ Intervju Tobisson.
- ⁵⁹ PM Bertil af Ugglas ”Om vi vinner”, 6 september 1976. af Ugglas hade gjort en motsvarande PM inför 1973 års val.
- ⁶⁰ Ibid, s 9.
- ⁶¹ Bertil af Ugglas valdes efter regeringsskiftet till ledare för den moderata riksdagsgruppen.
- ⁶² Intervjuer Bohman och Bildt.
- ⁶³ Bohman 1984, s 154.
- ⁶⁴ Intervjuer Carl Tham, Ingemar Eliasson m fl. Thams PM i ämnet hade mycket riktigt rubriken ”Tankar om det otänkbara”.
- ⁶⁵ Intervjuer Ahlmark, Gösta Gunnarsson m fl. 1968 hade Carl-Henrik Winquist, Hadar Cars m fl med anknytning till högern och folkpartiet genomfört det troligen mest omfattande förberedelsearbetet någonsin för ett regeringsskifte, inom ramen för den av näringslivet stödda ”Utredningsbyrån för samhällsfrågor”. Bl a fanns färdigskrivna utkast till direktiv till nya statliga utredningar som borde tillsättas efter ett regeringsskifte, ett material vars öde sedan blev inte att styra Sveriges öde utan att packas ner i stora kartonger. Intervjuer Hadar Cars och Daniel Tarschys samt förteckning över promemorior från Utredningsbyrån för samhällsfrågor.
- ⁶⁶ Intervju Fälldin.
- ⁶⁷ Intervju Jonnergård 24 april 1985.
- ⁶⁸ Bohman 1984, s 154.
- ⁶⁹ Intervju Tobisson.
- ⁷⁰ Fp-ledaren Per Ahlmark var vid mitten av 70-talet ingen anhängare av ”mittenpolitik”. Tvärtom var han då dess argaste vedersakare inom fp. Möller 1986, s 131.
- ⁷¹ Möller 1986 konstaterar (s 102): ”Jämviktsriksdagen innebar således ett grundskott mot blockpolitiken. Det borgerliga samarbete som efter många års vedermödor vuxit fram under enkammarriksdagens första år låg nu delvis i spillror.”

- ⁷² Statistik från riksdagens kammarkansli, som upphör i och med våren 1976.
- ⁷³ Material från docent Bo Bjurulf, som jag fått ta del av.
- ⁷⁴ Enligt programutskrift, SAP:s arkiv.
- ⁷⁵ Intervju Ahlmark.
- ⁷⁶ Ahlmark hade följt det norska broderpartiets dystra öde på nära håll, bl a som närvarande på den kongress där det föll mitt itu för att sedan ramla ur stortinget.
- ⁷⁷ Intervju Ahlmark. Tham och Eliasson ger samma bild.
- ⁷⁸ Brevet återges i Bohman 1984, s 115.
- ⁷⁹ Intervju Fälldin.
- ⁸⁰ Intervju Jonnergård.
- ⁸¹ Rapport från politiska analysgruppen, s 11 f. Fälldins hårda profilering i fondfrågan och kärnkraftsfrågan framhävs.
- ⁸² Detta är ett kardinalfel i skildringen av ett tidigare skede. Man skriver i själva verket inte historia utan speglar bara sin egen tid i historien. Jfr analysen i Lewin 1984 av den potentiella förlorarens handlingsmöjligheter.

KAPITEL V

- ¹ De beskrivs i Birgersson, Hadenius, Molin, Wieslander 1984, s 300–324.
- ² Det socialdemokratiska krisprogrammet, ”Framtid för Sverige” ger i 1 kap ”Vari består krisen?”, s 9–22 en pedagogisk beskrivning av bakgrunden till Sveriges ekonomiska problem.
- ³ Se bl a Kjell-Olof Feldts broschyr ”Ett handfast och konkret program” 1982, motion 1981/82:2016 och FiU 1980/81:20, s 51–54 (ger en utmärkt sammanfattning).
- ⁴ Intervjuer Ingvar Carlsson, Sten Andersson, Leif Karlsson, Lars Hjalmarson, Leif Gustafson m fl. Av läsbarhetsskäl gör jag i den fortsatta framställningen inte källhänvisningar för varje enskild mening. Vilka som intervjuats hos socialdemokraterna framgår av källförteckningen.
- ⁵ Detta innebar dock inte att socialdemokraterna upplevde några svåra inre slitningar efter valet 1979. Den period då partiledningens auktoritet var ifrågasatt, starkare än vid någon annan tidpunkt, var istället våren 1979. Bakgrunden var att man hade släppt fram folkpartiregeringen hösten 1978 (något som så tunga politiker som partisekreteraren Sten Andersson och förre finansministern Gunnar Sträng var emot), att detta också visade sig leda till en stark borgerlig återhämtning i väljaropinionen samt att den klarhet som 1978 tycktes på väg ifråga om partiets linje i löntagarfondsfrågan och frågan om promsen hade förbytts i fortsatt oklarhet. Intervjuer Leif Karlsson, Leif Gustafson m fl. Se även artikel av Arbetets chefredaktör Lars Engqvist i SvD den 2 april 1986. Hösten 1979 fanns inga samarbetsplaner som oroade, sedan en ny trepartiregering bildats. Denna hamnade snart i ekonomiska bekymmer som gav grund för effektiv opposition. Dess majoritet var föga bekväm,

med en enda rösts övervikt i riksdagen. Och en folkomröstning förestod om kärnkraften, vilken krävde förhandlingar, kampanjförberedelser och uppmärksamhet.

- ⁶ Det följande utgör inte påståenden om hur det objektivt sett förhöll sig utan är ett välgrundat försök att beskriva viktiga inslag i den självkritiska analysen, den egna tolkningen av vad som hänt, inom kretsar av stor betydelse för socialdemokraternas arbetsinriktning inför 1982.
- ⁷ Initiativet till 100-dagarsprogrammet togs i slutet på våren 1979 av partiexpeditionen, närmast partisekreteraren Sten Andersson, på inspiration från det norska broderpartiet. Det sammanställdes i augusti på utredningsavdelningen. De som hade sin bakgrund i finansdepartementet, som Carl Johan Åberg, var emot det; likaså Bert Lundin i VU.
- ⁸ Intervju Ingvar Carlsson.
- ⁹ Intervju Feldt.
- ¹⁰ Detta blev efteråt den allmänna bedömningen inom partiets ledning. Intervjuer Ingvar Carlsson, Sten Andersson, Leif Gustafson, Lars Hjalmarson m fl.
- ¹¹ Intervju Olof Palmes talskrivare Bill Fransson m fl.
- ¹² Pierre 1986 diskuterar systematiskt den ständiga spänningen för partiledningen mellan att ta hänsyn till väljarna och till partiaktivisterna.
- ¹³ Se bl a Lidbom 1982, s 157.
- ¹⁴ Påannonsen i Rapport (som hade en serie inslag om de svenska skatterna) var: "50 procents marginalskatt. Uppseendeväckande utspel av socialdemokraternas ekonomiske expert Carl Johan Åberg. Han kräver större sänkning än den borgerliga regeringen." Programutskrift TV2 Rapport. Intervjun väckte stor allmän uppmärksamhet och viss uppståndelse inom partiet. I december 1979 åkte så en del av skattegruppen till Norge för att studera broderpartiets arbete med den s k Kleppemodellen att kombinera sänkt marginalskatt med minskad avdragsrätt. Om skattefrågans betydelse i 1979 års val se Holmberg 1981, s 64. Carl Johan Åbergs PM har rubriken "Några huvudproblem vid partiets fortsatta arbete på det skattepolitiska området", 17 oktober 1979 (7 sidor).
- ¹⁵ Nr 17, den 2 oktober 1980.
- ¹⁶ Så är det tydligt för den som granskar socialdemokraternas oppositionsagerande 1976–79 att partiet från första stund i opposition varnade för att den borgerliga regeringen hade en alltför svag prövning av statsutgifterna (däremot förnekades länge kostnadsproblemets allvar), likaså att de motioner som skrevs på utredningsavdelningen var sakligt väl genomarbetade.
- ¹⁷ En samfällad bedömning efteråt är att även socialdemokraterna, trots medvetna motsatta ambitioner, i sitt oppositionsarbete blev starkt beroende av regeringens dagordning. Intervjuer Hans Gustafson m fl.
- ¹⁸ Carl Johan Åbergs formulering i intervju med denne.
- ¹⁹ Intervju Lars Hjalmarson. Holmberg 1981, s 82 f beskrev socialdemokraternas positiva och negativa profilfrågor. De positiva i 1979 års val var sysselsättningsfrågor, jämlikhetssträvanden, stödet till arbetare och "vanligt folk" samt pensionerna. De negativa var kärnkraften, löntagarfonderna, socialismen och det allmänna förtroendet. Även skatter

och utbildning var negativa frågor.

- ²⁰ Kärnkraftsfrågan var en av de tre frågor under efterkrigstiden som hade den laddningen att den vid en ovarsam hantering hade kunnat spränga partiet. Olof Palme säger själv detta i intervju för Östergren 1984, s 272. (De båda övriga frågorna var svenskt atomvapen på 50-talet och anslutning till EEC på 60-talet; Tage Erlanders hantering av dessa två frågor belyses i Ruin 1986, s 179–185 samt s 301–306). Dagordningarna för partistyrelsens sammanträden den 14 mars och 28 mars liksom artiklar i Aktuellt i politiken våren 1980 visar mycket tydligt hur känslig frågan var internt och hur starkt inriktad ledningen var på att omedelbart efter folkomröstningen ha tändande signaler av återsamling i de traditionella stridsfrågorna med de borgerliga.
- ²¹ Lena Askling ger i reportaget "Så vanns väljarna" i Tiden nr 7, 1982 en utförlig och initierad skildring av socialdemokraternas valinriktade arbete 1982. Berörda personer bekräftar i intervjuer för denna avhandling att innehållet i reportaget är korrekt "om än inte fullständigt" (Sten Anderssons reservation). Den ende som vill korrigera något i sak är Ingvar Carlsson rörande påståendet att han i december/januari 1980/1981 skulle ha varit inne på linjen att inte fullt återställa den gamla formen av värdesäkring av pensionerna.
- ²² Detta framstår med stor skärpa när man i detalj granskar arbetet inför 1982. Praktiskt taget inga viktigare beslut och förändringar togs utan att LO-ledningen var inragen och i praktiskt taget alla arbetsgrupper och beslutssammanhang var LO företrätt.
- ²³ Intervjuer Leif Gustafson, Ingvar Carlsson m fl.
- ²⁴ Intervju Thage G Peterson.
- ²⁵ Den 21 oktober 1976 levererade en arbetsgrupp av f d statssekreterare ett organisationsförslag för ett separat utredningskansli till Thage G Peterson: "PM ang riksdagskansliets organisation".
- ²⁶ Intervjuer Peterson, Ulf Larsson, Leif Gustafson.
- ²⁷ Intervjuer Ulf Larsson, Odd Engström, Monica Sundström m fl.
- ²⁸ "Ingvar och jag blev sakkunniga i en oerhörd mängd frågor som skulle hanteras", konstaterar Thage G Peterson efteråt. Intervju med denne.
- ²⁹ En detaljerad genomgång av personalläge och personalanvändning har gjorts tillsammans med Leif Gustafson och Ulf Larsson, med stöd av riksdagens interna telefonlistor m m.
- ³⁰ Härutöver fanns på riksdagsgruppen också fem handläggare för service till de enskilda ledamöterna i riksdagsgruppen. Av de 20 ingick två, Bill Fransson och Ulf Lönnqvist, 1982 i partiordförandens stab.
- ³¹ De båda övriga var Ulf Lönnqvist och Kerstin Niblaeus.
- ³² Intervju Lars Wohlin.
- ³³ Intervjuer Sten Andersson, Ingvar Carlsson, Hans Gustafsson, Thage G Peterson m fl.
- ³⁴ Intervjuer Thage G Peterson, Jan Carling, Sune Halvarsson.
- ³⁵ Ursprunget till programmet var ungefär som det brukade när program av det här slaget kom till, konstaterar gruppens sekreterare Odd Engström, dvs "det mullrade i Norrbotten" och partiledningen uppdrog åt Ingvar Carlsson att ta fram ett program. En grupp bildades med företrä-

dare för partiet och LO och med förankring även i Norrbotten. Slutversionen av programmet antogs även av partidistriktet i Norrbotten och presenterades i Luleå av Ingvar Carlsson och Curt Boström. Det spelade en central roll i valrörelsen i Norrbotten och band upp den kommande regeringen.

³⁶ Det gäller texterna som argumentationsgrupperna, som framförallt arbetade med att få så oförmanlig publicitet som möjligt för mittenregeringen när det gällde arbetslöshet och "social nedrustning". Intervjuer Lars Hjalmarsson, Odd Engström m fl.

³⁷ Intervjuer Bill Fransson, Lars Hjalmarsson.

³⁸ Intervju Leif Karlsson.

³⁹ Partikongressen antog den 2 oktober 1981 ett förslag från redaktionsutskottet till särskilt uttalande i löntagarfondsfrågan vari bl a sades, om såväl partiet som LO: "Kongresserna ger vidare partiledningen i nära samarbete med fackföreningsrörelsen ett betydande handlingsutrymme, när det gäller den tekniska utformningen och tidsplanen för genomförandet av löntagarfonderna. Öppenhet måste visas i dessa frågor och hänsyn kunna tas till andra uppfattningar." Kongressprotokoll D, s 161 f.

⁴⁰ Intervju Bill Fransson.

⁴¹ Intervju Ingvar Carlsson. Se även Lena Asklings tidigare nämnda Tidens-artikel.

⁴² I krisgruppens arbete med ett restaureringsprogram för den svenska ekonomin spelade löntagarfonderna ingen verklig roll, enligt intervju med huvudsekreteraren Anne-Marie Lindgren. Av samtal med Olof Palme den 20 februari 1982 framgick också klart att löntagarfondsfrågan vid starten för den nya regeringen upplevdes som skild från den omedelbara frågan om åtgärder för att bemästra den ekonomiska krisen.

⁴³ Intervjuer Ingvar Carlsson, Feldt, P O Edin, Björn von Sydow. Den sistnämnde utredde sedan frågan om direktval/allmänna val till fondstyrelserna på uppdrag av regeringen. Resultatet har redovisats i betänkandet "Allmänna pensionsfonden och demokratin" (Ds Fi 1986:24). von Sydow sökte för sitt utredningsarbete aktivt underlagsmaterial för det som sades i frågan från den socialdemokratiska partiledningen före 1982 års val men fann inget sådant material. Den planerade vinstindragningen angavs av Palme i en artikel i StockholmsTidningen den 7 april 1982. Se även artikel av Feldt i SvD Brännpunkt den 24 maj 1982 under rubriken "Avdrag undantar mindre vinster" samt replik på samma plats 2 juni 1982.

⁴⁴ Tidens förlag 1981, 140 sidor.

⁴⁵ Bl a Feldt gör också själv den bedömningen efteråt. Intervju Feldt.

⁴⁶ Carl Johan Åberg: "PM om inrättande av en ekonomisk-politisk kommitté" 1979-11-13. I Aktuellt i politiken skrev chefredaktören Enn Kokk vid den här tiden en krönika där han beklagade socialdemokratiens svaga ställning bland akademiker. Åberg var alltså inte ensam i sin bedömning.

⁴⁷ Intervjuer Åberg och Eklund.

⁴⁸ Intervju Leif Karlsson.

⁴⁹ Intervju Sten Andersson. Det bör noteras att "krisgruppen" och "krisprogrammet" inte var beteckningar från början. Gruppen själv använde den första tiden namnet "80-talsgruppen", vilket styrker Feldts minnesbild att man var mera inriktad på en långsiktig ekonomisk analys än på direkta regeringsförberedelser. Partiexpeditionen på Sveavägen började under våren 1981 tala om gruppen som "kriskommissionen", vilket av massmedierna omvandlades till "krisgruppen". I kongressmaterialet talar man inte om "krisgrupp" utan om "Rapporten 'Framtid för Sverige' ". Att bilden så odelat blev den av krisgrupp hängde väl i någon mån samman med den arbetsinriktning som Ingvar Carlsson m fl gav den men framförallt med utvecklingen i svensk ekonomi under tiden som gruppen arbetade.

⁵⁰ Intervju Odd Engström.

⁵¹ Intervju Feldt.

⁵² Uppgift i brev från Erik Åsbrink 13 aug 1986.

⁵³ Feldt var given som partiets nu främste ekonomiske talesman och stod dessutom i sin intellektuella hållning nära Ingvar Carlsson. Någon från LO måste vara med och med Rune Molin hade Ingvar Carlsson ett gammalt nära samarbete. Den fjärde medlemmen i gruppen, Leni Björklund, fyllde den tredubbla funktionen att vara kommun/landstingspolitiker (synen på kommunernas expansionstakt var den troligen svåraste omprövning som förestod), kvinna och en person som vågade tänka i okonventionella banor. Huvudsekreteraren Anne-Marie Lindgren var gammal nära medarbetare till Ingvar Carlsson från hans tid som bostadsminister och även hon "förnyare".

⁵⁴ Klas Eklund, Svante Öberg, Claes-Erik Odhner och Bengt-Christer Ysander. Uppgifterna bygger, liksom i den följande framställningen, främst på en detaljerad PM rörande krisgruppens arbete, sammanträde för sammanträde, som Anne-Marie Lindgren gjort särskilt för denna avhandling med stöd av sina almanackor samt egna minnesanteckningar från sammanträdena.

⁵⁵ John-Olle Persson, Bo Holmberg (då landstingsråd) och Valter Slunge (Landstingsförbundet).

⁵⁶ Ett papper om byggsektorn skrevs av Ants Nuder och Sune Jussil (den senare samtidigt tjänsteman på bostadsdepartementet), ett papper om energiinvesteringar av bl a Kerstin Niblaeus med hjälp av kontakter inom sektorn; material för investeringsprogrammet samlades in under ledning av Odd Engström på utredningskansliet.

⁵⁷ Bidragen till seminariet utgavs senare i två skrifter med titeln "Bommersviksseminarium, om 'offentliga sektorn'", socialdemokratiska ekonomigruppen mars 1981.

⁵⁸ Intervju Eklund.

⁵⁹ Intervju Eklund.

⁶⁰ Klas Eklund: "1980-talets förändrade tillväxtförutsättningar: Vad innebär de för den offentliga sektorn?", Research Paper 6201, februari 1981, Ekonomiska forskningsinstitutet vid handelshögskolan i Stockholm.

- ⁶¹ Ibid, s 60 f.
- ⁶² Intervjuer Åsbrink och Feldt.
- ⁶³ "Framtid för Sverige", s 47.
- ⁶⁴ Ibid, s 41.
- ⁶⁵ Aftonbladets ledarsida, 24 juni 1981.
- ⁶⁶ " 'Krisgruppens' underlag för diskussion vid distriktskongresserna 1981", 5 sidor mars 1981.
- ⁶⁷ Ett uppslag från Olof Palmes förre pressekreterare i statsrådsberedningen, Pär Fagerström.
- ⁶⁸ Dock reagerade Rune Molin omedelbart negativt på idén om extra lördagsarbete, som togs upp i gruppen av Feldt.
- ⁶⁹ Beskrivningen av detta VU-sammanträde bygger i huvudsak på anteckningar av Anne-Marie Lindgren, som var närvarande. Särskilt Gertrud Sigurdsen, som hade arbetat mycket med sociala frågor inom LO, partiet och riksdagen, var upprörd över att frågor som berörde försämringar i det sociala transfereringssystemet skulle tas upp inom socialdemokratin. Gunnar Sträng var fundersam. Andra, som Anna-Greta Leijon och i viss mån Birgitta Dahl, hävdade däremot att diskussionen måste få tas i partiet.
- ⁷⁰ En klar bild från alla med insyn i arbetet med de ekonomiska frågorna är att Olof Palme i krismedvetande och insikt om de realiteter som skulle komma att möta en ny regering låg mycket nära Feldt och Ingvar Carlsson. Intervjuer Lindgren, Bill Fransson, Carl Johan Åberg, Ulf Larsson m fl.
- ⁷¹ Intervju Lindgren. Såväl krisgruppens ordförande Ingvar Carlsson som partisekreteraren Sten Andersson försvarade aktivt krisgruppens frågor i den heta debatt som utbröt i pressen och inom partiet och dess sidorganisationer (se t ex LO-tidningens ledare i nr 13, 1981 under rubriken "Gör om frågorna!"). Sten Andersson förklarade i en intervju över Apressen (här återgiven från Västgöta-Demokraten den 31 mars 1981): "Vi har hela tiden insett och accepterat verkligheten och vill nu diskutera vad man kan göra åt den. För vi inte den livsnödvändiga debatten om vad vi ska göra så kan vi heller inte bilda någon ny socialdemokratisk regering!".
- ⁷² Anne-Marie Lindgrens anteckningar samt intervjuer Feldt, Edin, Åsbrink m fl.
- ⁷³ Intervju Ingvar Carlsson.
- ⁷⁴ Intervjuer Feldt, Ingvar Carlsson.
- ⁷⁵ Intervju Feldt.
- ⁷⁶ Statistiken bygger på en egen genomgång av kongressprotokollet och klassificering av debattinläggen.
- ⁷⁷ Intervju Sten Andersson. Ingvar Carlsson och Kjell-Olof Feldt gör samma bedömning.
- ⁷⁸ Lindgren framhåller Edins betydelse.
- ⁷⁹ Partikongressen beslöt att på förslag från förre SSU-ordföranden Bo Ringholm och sittande SSU-ordföranden Jan Nygren starkare markera kampen mot arbetslöshet som förstahandsmål.
- ⁸⁰ Intervju Edin.

- ⁸¹ Kapitel 1–5 har den strama karaktären, kapitel 7–10 har den expansionistiska, med det korta kapitel 6 som övergång mellan de båda halvorna. Det mera allmänpolitiska kapitel 11 var egentligen inte krisgrupps utan kom till i slutskedet på VU:s önskemål.
- ⁸² Intervjuer Odd Engström och Anne-Marie Lindgren.
- ⁸³ "Framtid för Sverige", s 89 anger kriterier för valet av investeringssatsningar; stärkande av bytesbalansen är ett.
- ⁸⁴ Odd Engström gör den bedömningen. Intervju Engström.
- ⁸⁵ Motion 1980/81:1136.
- ⁸⁶ Noggrann bok fördes också över alla utgiftsförslag som lades fram i motioner, även från enskilda ledamöter, och en ekonomisk ram lades fast för budgetförslag. Intervjuer Ulf Larsson samt gruppledaren Hans Gustafson.
- ⁸⁷ Intervju Ingvar Carlsson.
- ⁸⁸ Intervju kanslichefen Sven Dahlin.
- ⁸⁹ Pressmeddelande, socialdemokraternas presstjänst 82-01-20. Samtalen med PRO hade inletts redan på hösten 1980, men den stora diskussionen skedde kring årsskiftet 1980/81. Partiet företrädde av Olof Palme, Sven Aspling, Ulf Larsson och i någon mån Sten Andersson. PRO företrädde av ordföranden Lars Sandberg samt Nils Gustafsson och Willy Selberg från kansliet. Intervju Ulf Larsson.
- ⁹⁰ Lena Askling skildrar dessa olika meningar i sin Tiden-artikel. Bl a Kjell-Olof Feldt hade uppfattningen att det kunde ligga något i tanken att rensa index för pensionerna från förändringar i indirekta skatter. Inom LO, vars ordförande vid flera tillfällen luftat irritation över att pensionärernas standard steg snabbare än löntagarnas, fanns en särskild arbetsgrupp för att bl a överväga en närmare koppling mellan löner och pensioner. Pensionsfrågan föranledde även en omfattande offentlig debatt rörande löften eller återhållsamhet i socialdemokraternas politik valåret 1982. Bl a framträdde de sex ekonomerna, "sexlingarna" (Klas Eklund, Willy Bergström, Harry Flam, Carl Hamilton, Nils Lundgren och Karl-Göran Måler), i en debattartikel i Stockholms-Tidningen och Arbetet den 19 januari 1982 under rubriken "Stå fast vid krisprogrammet". Artikelns delvis förankrad hos Åsbrink och Feldt och riktade sig uttryckligen till den socialdemokratiska riksdagsgruppen inför dess ställningstagande ifråga om värdesäkringen av pensionerna. Med hänvisning till kraven från PRO, kommunalpolitiker, hyresgäströrelsen, LO m fl skrev de sex: "Vår bestämda uppfattning är den, att om partiledningen nu ger efter för dylika krav – vilket i praktiken innebär att man överger krisprogrammet – om man går till val på löften om att tillgodose dessa krav och om man efter en eventuell valseger också verkligen försöker göra detta; ja då kommer det att bli omöjligt att ta vårt land ur de rådande ekonomiska problemen, alla goda intentioner till trots. Man kommer möjligen att vinna valet, men man kommer att förlora valperioden." I Stockholms-Tidningen skrev Anne-Marie Lindgren ett antal ledare på samma tema, med stöd av chefredaktören Sven O Andersson. De mest uppmärksammade publicerades den 4 och den 7 januari 1982. Den senare hade rubriken "Tyvärr, budgetunderskottet

låter sig inte blundas bort": "Att ytterligare öka på statens utgifter genom olika former av sociala åtaganden – som höjda matsubventioner, höjda bostadstillägg, dyrare pensioner osv – går faktiskt inte idag. Inte om man inte alldeles skall underminera den svenska ekonomin och därmed grunderna för hela den framtida sociala tryggheten."

⁹¹ Intervju Bill Fransson. Curt Boström ger samma bild från sin position i gruppledningen. Partisekreteraren Sten Andersson, som också var pådrivande, kunde påvisa att Olof Palme inför folkomröstningen om kärnkraft hade deklarerat att om kärnkraftverken användes skulle man också ha råd att klara den framtida värdesäkring av pensionerna (intervjuer Sten Andersson och Lars Hjalmarson).

⁹² TT Nyhetsbanken. Ulf Lönnqvist, som arbetade i Olof Palmes stab, har också minnesbilden att det var vid detta möte i Malmö som det första gången angavs vad en socialdemokratisk regering skulle riva upp av de borgerliga besparingarna. Noteras kan att Palme inte hade med löftena om återtagande i den stora valduellen med Fälldin i Umeå den 15 mars 1982.

⁹³ Aktuellt i politiken, nr 6 1982, s 17 och 18. Av Feldts almanacka framgår att veckan innan var fylld av möten i centrala organ. Onsdagen den 17 mars 1982 sågs t ex socialdemokratiska finansutskottsgruppen kl 13, VU kl 16 och riksdagsgruppen till extra möte kl 18. Måndagen den 22 mars var möte med centrala valkommittén, tisdagen den 23 mars med ledningarna för LO och SAP och fredagen den 26 mars med partistyrelsen.

⁹⁴ Intervju Leif Karlsson. Centrala valledningen bestod av ordförandena i de sex argumentationsgrupperna – Kjell-Olof Feldt, Anna-Greta Leijon, Gertrud Sigurdson, Hans Gustafsson, Svante Lundkvist, Alva Myrdal – samt Thage G Peterson och från LO Bert Lundin och Rune Molin.

⁹⁵ Uppgift i brev från Leif Karlsson rörande sammanträdet den 26 februari.

⁹⁶ Att urvalet av just fyra löften dröjde till motionen i maj kan ha berott på att man ville avvakta om regeringen skulle presentera ytterligare besparingsförslag i kompletteringspropositionen i april. Först därefter kunde mandatperioden summeras. Vidare kunde det ju inte, med endast en rösts borgerlig övervikt och betydande intern kritik mot karensdagsförslaget hos både centern och folkpartiet, uteslutas att regeringsförslaget om sjukförsäkringen skulle falla eller dras tillbaka i slutskedet av utskottsbehandlingen. Socialförsäkringsutskottets betänkande, SfU 1981/82:15 är daterat den 11 maj 1982 och förslaget antogs av riksdagen den 26 maj 1982 med röstsiffrorna 169–168.

⁹⁷ Motion 1981/82:2547, s 39.

⁹⁸ Jfr Askings Tiden-artikel, s 476. I Tiden förde samtidigt redaktören och tidigare Palmemedarbetaren Jan O Karlsson en stark kampanj för "generell välfärdspolitik". Se ledare i Tiden nr 8/9 1981 under rubriken "Lika för alla" samt debatt i Tiden nr 3 1982.

⁹⁹ Att de fyra vallöftena tillkom i ett tänkande inriktat främst på valrörelsen framgår bl a av intervjuer med Lars Hjalmarson, Leif Gustafson

och Leif Karlsson.

¹⁰⁰ Intervju Leif Gustafson. Jfr Lena Askings beskrivning av den politiska betydelsen av denna krets runt partisekreteraren Sten Andersson – Leif Karlsson, Lars Hjalmarson, Leif Gustafson – i den tidigare nämnda Tiden-artikeln, s 477.

¹⁰¹ Intervjuer Åsbrink, Sohlman (den sista formuleringen är Sohlmans).

¹⁰² Intervju Sohlman, Åsbrink och Feldt.

¹⁰³ Intervju Engström.

¹⁰⁴ Den följande redovisningen bygger på intervjuer med Erik Åsbrink, Michael Sohlman, Bill Fransson, Svante Öberg, Bengt K Å Johansson, Ingvar Carlsson och Kjell-Olof Feldt samt genomgångar som Åsbrink och Öberg gjort av egna handlingar och anteckningar från den aktuella tiden.

¹⁰⁵ Aktuellt i Politiken, nr 5, 11 mars 1982, s 15.

¹⁰⁶ En datorkörning i TT-Nyhetsbanken på orden "Feldt" och "devalvering" för halvåret före valet styrker detta.

¹⁰⁷ Sammanträdet är noterat i Feldts almanacka för 1982. Med tycks ha varit Feldt, Åsbrink, Sohlman, PO Edin och Hans Haste. Harry Schein ingick också i gruppen men var enligt egen uppgift frånvarande just vid detta tillfälle.

¹⁰⁸ Intervju Feldt. Bilden bekräftas av Sohlman, Åsbrink, Fransson, Öberg och Bengt K Å Johansson.

¹⁰⁹ Intervjuer Fransson och Sohlman vad gäller Palmes uppfattning, som den också visade sig i form av råd till den nya franska regeringen på hösten 1981. Intervju Jan O Karlsson rörande intryck från Feldt vid informellt samtal mellan de två den 17 april 1982.

¹¹⁰ Svante Öberg med stöd av almanacka.

¹¹¹ Den 19 augusti hade Öberg en ny träff med Åsbrink och Sohlman. Ytterligare har han före valet noterat om träffar med Mathlein den 25 och 31 augusti samt 3 september. Vidare i den större kretsen, med även Bengt K Å Johansson, den 7, 13, 15 och 17 september.

¹¹² Intervju Öberg samt noterat i dennes almanacka.

¹¹³ Uppgift Åsbrink i brev samt intervjuer Feldt och Ingvar Carlsson.

¹¹⁴ Brev från Åsbrink.

¹¹⁵ Intervju Ingvar Carlsson.

¹¹⁶ Den följande redovisningen bygger dels på själva rapporten, som jag har tillgång till, dels på intervjuer med Ulf Larsson och Harry Schein, i vissa delar avstämda med Ingvar Carlsson, Sten Andersson, Thage G Peterson och Kjell-Olof Feldt. I den inledande beskrivningen har jag också i någon mån tagit vara på Allan Larssons initierade skildring i ett reportage i tidningen VI nr 40, oktober 1982 (byggd på samtal med Ferm).

¹¹⁷ Enligt Allan Larssons VI-reportage.

¹¹⁸ Intervju Ulf Larsson. Huruvida det första initiativet gick enbart i riktning från Palme till Ferm är inte helt självklart. I kretsen av erfarna gamla medarbetare till Palme fanns de som, rakt genom den offentliga retoriken ett valår, såg den mängd problem av inte minst praktisk art som en socialdemokratisk regering snabbt skulle ställas inför och som

på helt informella vägar verkade för att partiet skulle vara bättre förberett den här gången än 1979. Ferm var en av dem. Detta framkommer bl a i intervju med Jan O Karlsson.

¹¹⁹ Intervjuer Allan Larsson, Ingvar Carlsson, Bill Fransson, Harry Schein m fl.

¹²⁰ Rainer 1984, s 159: "Antagligen på grund av att jag hade varit statssekreterare i åtta år i den förra socialdemokratiska regeringen och dessutom hade sysslat en del med organisationsfrågor blev jag kallad till gruppen som konsult. Jag förordade två statsråd utöver statsministern i statsrådsberedningen för politisk respektive administrativ samordning med en stark stabsfunktion på tjänstemannanivå. Ur rent organisatorisk synpunkt är det den bästa modellen för ledningen av regeringsarbetet. Den är därför också effektivare än den nuvarande ordningen."

¹²¹ Intervju Schein. Med vid denna korta information var alla tre i gruppen.

¹²² Gruppen förordade en långtgående minskning av säkerhetsåtgärderna i kanslihuset (en viljeinriktning som Olof Palme delade): "Under de senaste tio åren har säkerhetstjänsten i regeringskansliet byggts ut på ett enligt vår mening överdrivet sätt. Denna utbyggnad motiverades av internationell terroristverksamhet i 1970-talets början, vilken för Sveriges del kulminerade med ockupationen av den västtyska ambassaden 1975. Terrorgrupperna är numera i stor utsträckning upplösta eller nedkämpade, men säkerhetspådraget kring regeringskansliet består." "Säkerhetsmuren står i vägen för naturliga kontakter mellan folket och den politiska ledningen. Det försvårar också arbetet i kanslihuset. Vi förordar att en ny regering omedelbart inleder ett arbete på att skära ned den överdrivna säkerhetstjänsten." Rapporten, s 25.

¹²³ Bakom betänkandet stod Per-Erik Nilsson som ensamutredare. Med i denna del fanns också s-motionen 1981/82:2482 i denna fråga med anledning av regeringens skrivelse 1981/82:183 samt arbetsmarknadsutskottets betänkande 1981/82:27. Frågan upptog sedan mycket tid i form av partiöverläggningar under 1982-83.

¹²⁴ Ferm-gruppens rapport, s 6.

¹²⁵ Ibid, s 7.

¹²⁶ Ibid, s 12.

¹²⁷ Ibid, s 14.

¹²⁸ Två skäl fanns för förslaget om ett civildepartement och det är svårt efteråt att väga den relativa tyngden hos dem. Det första och troligen tyngsta skälet var att befria finansministern från en mängd löpande personalärenden och renodla hans departement till ett ekonomiskt sådant. Det andra skälet var att öka krafterna i arbetet för en rationell förvaltning. "Problemet med en tillräcklig demokratisk, politisk kontroll över en växande statlig och kommunal byråkrati måste uppmärksammas." Rapporten, s 18.

¹²⁹ Intervju Ulf Larsson.

¹³⁰ Under arbetet ventilerades dock denna fråga, bl a i direkt samtal mellan Schein och Peterson.

¹³¹ Schein anknöt till Nixons administrativa nyordningsförsök som ameri-

kansk president.

¹³² Rapporten, s 19.

¹³³ Intervju Ingvar Carlsson.

¹³⁴ Rapporten, s 31.

¹³⁵ Ibid, s 7.

¹³⁶ 1981 års partikongress uttalade bl a "att bostadsbyggandet främst i form av hyres- och bostadsrättslägenheter i flerfamiljshus åter måste öka". Kongressprotokoll D, s 243.

¹³⁷ Ingvar Carlsson hävdade att det var sakligt fel att påstå att de borgerliga regeringarna skulle ha förorsakat arbetslösheten, budgetunderskottet och utlandsupplåningen. Intervju Tiden 1982:6, s 403. I krisprogrammet "Framtid för Sverige" kunde man också läsa, s 15: "Även med en socialdemokratisk regering skulle underskottet ökat efter 1975/1976, eftersom den svaga internationella konjunkturen och våra egna industriproblem skulle nödvändiggjort stora statliga insatser inom närings- och arbetsmarknadspolitiken. Underskottet skulle dock ha stannat på en lägre nivå."

¹³⁸ Utskrift av debatten i tidningen Tempus nr 11 årg 3.

¹³⁹ Enligt utskrift av debatten, SAP:s arkiv.

¹⁴⁰ Egen analys utifrån riksdagsprotokollen.

¹⁴¹ "Pensionärskollegiet", eller kortare "Pensionärerna", är en slags informell kamratklubb som 1982 bestod av de gamla talskrivarna och nära medarbetarna till Olof Palme: Anders Ferm, Jan O Karlsson, Allan Larsson, Kjell Larsson, Pär Fagerström m fl. Palme samlade då och då denna krets för att i fria former bolla idéer inför framförallt debatter och valrörelser. I kraft av kompetens, klarsyn och uppslagsrikedom samt gamla nära arbetsrelationer med Olof Palme torde dess medlemmar i praktiken också ha haft ett politiskt inflytande, även sedan de övergått till andra uppgifter. Kretsen beskrivs för första gången i ett större reportage i fackförbundetstidningen Kommunalarbetaren 2/86.

¹⁴² Framgår bl a av intervjuer med Åsbrink och Sohlman.

¹⁴³ Intervjuer Jan Carling och Sune Halvarsson. Dessa båda arbetade 1982 på utredningsavdelningen med industrifrågorna och resonerade under månaderna före valet mycket om just vilka förväntningar som skapades. "Vi såg det som vår roll att varna de politiska företrädare som var ute och talade i landet så att de inte skakade nävarna i skyn överallt." Vid flera tillfällen manade de till återhållsamhet med löften att lösa kriser, då de såg att det ofta rörde sig om ruttna företag. Men deras intryck var att politikerna var mentalt starkt upptagna av valrörelsen och dess stämningar och krav.

¹⁴⁴ Intervju Leif Gustafson.

¹⁴⁵ Intervju Bill Fransson.

¹⁴⁶ Intervjuer Eklund och Feldt.

¹⁴⁷ Eklund 1982, s 76.

¹⁴⁸ Intervjuer Ulf Larsson, Ingvar Carlsson, Sten Andersson, Feldt m fl.

¹⁴⁹ Intervjuer Ulf Larsson, Jan O Karlsson, Bill Fransson, Michael Sohlman m fl.

¹⁵⁰ Intervju Bill Fransson.

- ¹⁵¹ Intervju Odd Engström
¹⁵² Intervjuer Ingvar Carlsson, Thage G Peterson, Curt Boström m fl.
¹⁵³ Intervjuer Odd Engström, Ulf Larsson, Ingvar Carlsson.
¹⁵⁴ Intervju Carl Bildt samt material denne.
¹⁵⁵ Enligt den bedömning som senare görs av Ingvar Carlsson, Kjell-Olof Feldt, Odd Engström, Bill Fransson, Lars Hjalmarson m fl. Däremot fanns givetvis 1979 kvar en betydande personkompetens i fråga om regerande.

KAPITEL VI

- ¹ Beslut i partistyrelsen den 6 sept och i partiets förtroenderåd den 9 sept 1984.
² Rapporten "Kämpande liberalism" till folkpartiets extra landsmöte den 15 jan 1983. Se även Hansson, Pettersson 1986.
³ Se bl a debatten på centerstämman i Norrköping juni 1985 samt TT-intervju med dåvarande andre vice ordföranden Olof Johansson, publicerad i DN m fl tidningar den 30 juli 1985. Även intervjuer för denna avhandling med Fälldin 13 juni 1985 och Olof Johansson 29 maj 1985.
⁴ Om 1985 års val se Holmberg, Gilljam 1987, Gergils, Widén 1987 och Österman 1986.
⁵ Intervju Adelson.
⁶ Intervjuer Danell, Göran Johansson, Lennart Gabrielsson (den senare företrädde folkpartiet i överläggningarna).
⁷ Intervjuer Bengt Westerberg och Sture Eskilsson.
⁸ Intervju Westerberg.
⁹ Intervjuer Westerberg och Eskilsson.
¹⁰ De man främst avsåg var Bengt Westerberg och kanslichefen Bert Levin på folkpartiets samordningskansli.
¹¹ Intervju Eskilsson.
¹² Innan Westerberg tog det definitiva steget att starta MAS ställde han Ullsten inför den direkta frågan om denne bedömde MAS vara ett lämpligt sätt att dels bidra till liberalt nytänkande, dels bevara Westerberg i politiken. Ullsten svarade enligt Westerberg uttryckligen "ja" på den frågan.
¹³ Se t ex "MAS – bakgrund, idé, organisation", PM Bengt Westerberg 26 april 1983.
¹⁴ De fyra var: kanslichefen Lars Bergstig, Sune Davidsson (tidigare departementsråd på ekonomidepartementet), Alf Sjöström (sambällsvertare som under den borgerliga regeringstiden var sakkunnig hos Nils G Åsling på industridepartementet) samt professor Ingemar Ståhl (halvtid).
¹⁵ Ett stort antal småskrifter utgavs om skogspolitik, affärsverk, småföretagares situation, fördelningspolitik, vinstdelning, offentliga monopol m m, flera skrivna av utomstående ekonomer. Samtliga skrifter redovisas i inledningen till slutrapporten "Det marknadsekonomiska alternativet". Denna var förankrad i styrelsen men inte hos de tre borgerliga

partierna (de var enbart informerade).

- ¹⁶ När MAS bildades av Bengt Westerberg kritiserade bl a folkpartiets vice ordförande Ingemar Eliasson ev tankar om koppling till folkpartiet och regeringsförberedelser. Delar av den liberala pressen, däribland den tunge chefredaktören Hans Schöier i Eskilstuna-Kuriren, riktade samma kritik och hävdade att partiets verksamhet och ansvar inte kan övertas av andra. Troligen bidrog denna skepsis till att begränsa MAS politiska ambitioner.
¹⁷ Intervjuer Wittbom, Sjöström, Eliasson m fl.
¹⁸ Intervju Sjöström. Wittbom gör samma beskrivning.
¹⁹ Intervjuer Sjöström, Wittbom.
²⁰ Tidsangivelserna bygger på intervjuer med Adelson och Westerberg samt egen genomgång av den senares almanacka.
²¹ Westerbergs formulering. Intervju denne.
²² Jag har gått igenom samtliga dessa protokoll för alla tre partierna från mitten av 1984 fram till valet 1985.
²³ Intervju Fälldin.
²⁴ Intervjuer Fälldin, Adelson, Westerberg.
²⁵ Valundersökningarna visar att fondfrågan både 1982 och 1985 hade stor betydelse för de borgerliga väljarna.
²⁶ Intervju Lindbeck.
²⁷ Lindbecks teoretiska tveksamhet gällde oklarheten om incidensen, dvs frågan vem som slutligt burit kostnaden och i vad mån den del som utgjordes av löneavgifter avräknats i lönerörelserna.
²⁸ Det skedde genom en TT-intervju den 20 juli (efter initiativ från Lindbeck), som bl a följdes av en intervju i TV 2 Rapport den 23 juli. Lindbeck och hans närmaste medarbetare, docent Hans T:son Söderström, publicerade därefter gemensamt två debattartiklar på SvD Brännpunkt den 26 och 27 juli 1983, i vilka grundidén om utskiftning till svenska folket varierades till sin utformning.
²⁹ Intervju Eliasson. Ola Ullsten och Björn Molin ger i separata intervjuer samma bild av händelseförloppet.
³⁰ Intervjuer Fälldin och Ullsten.
³¹ Den 28 juli framträdde Fälldin, Burenstam Linder och Bengt Westerberg gemensamt vid ett antifondmöte. Den 29 juli offentliggjorde Ola Ullsten att han skulle avgå som partiledare. Hela denna vecka var vidare "Almedalsvecka", med de politiska reportrarna samlade på Gotland och med uppmärksamheten särskilt fäst på fondfrågan inför det förslag regeringen skulle komma att lägga till höstriksdagen.
³² Intervju Ullsten.
³³ Gemensamt pressmeddelande m-c-fp den 22 december 1983.
³⁴ Fälldin säger sig särskilt ha understrukit vikten av denna sammansättning. "Det är de som får ta huvudansvaret för att försvara avvecklingsförslaget i riksdagen." Intervju Fälldin.
³⁵ Med i arbetet var också de tre ekonomerna på riksdagskanslierna: Arne Björhn (m), Ulf Bergquist (c) och Anne Wibble (fp).
³⁶ Slutrapporten "Så ska löntagarfonderna avvecklas!" den 19 december 1984, s 8 ff.

- ³⁷ Partimotion 1984/85:819 (m, c, fp) samt FiU 1984/85:10, reservation 3, s 77.
- ³⁸ Internt papper Björhn, Bergquist, Wibble med exakt tidsplanering.
- ³⁹ Det följande är min egen systematisering av de frågor fondavvecklingsgruppen ställdes inför och arbetade med.
- ⁴⁰ Enligt Åsling var moderaternas Stig Rindborg, tillika verksam i företagarförbundet som drev återbetalningslinjen, i ett tidigt skede inne på tanken. Samstämmighet råder dock om att detta aldrig var partiets linje. Intervjuer Tobisson, Björhn, Åsling, Molin m fl.
- ⁴¹ Intervju Åsling.
- ⁴² Intervju Fälldin.
- ⁴³ Intervju Åsling.
- ⁴⁴ Westerbergs almanacka.
- ⁴⁵ Intervju Molin.
- ⁴⁶ Bergstig: "PM med några frågeställningar för diskussion kring juridiska problem förknippade med avveckling av löntagarfonder" (8 sidor) med Petris kommentarer inklippta.
- ⁴⁷ Intervjuer Åsling, Bergstig, Molin, Tobisson, Westerberg m fl.
- ⁴⁸ Intervjuer Adelson och Molin. Övriga aktörer ger samma eller en ännu starkare bild av denna dramatik.
- ⁴⁹ Intervjuer Bergstig, Björhn, Molin m fl.
- ⁵⁰ Fondavvecklingsgruppens slutrapport, s 7.
- ⁵¹ Intervju Åsling.
- ⁵² Intervju Bergstig.
- ⁵³ Intervju Fälldin.
- ⁵⁴ Intervjuer Adelson, Bildt, Dahlgren.
- ⁵⁵ Intervju Dahlgren.
- ⁵⁶ JoU 1984/85:33 reservation 13 (c,m,fp), s 83 ff.
- ⁵⁷ Detta framgår tydligt av den moderata riksdagsgruppens protokoll. Ingen enskild sakfråga diskuterades så mycket i gruppen under 1984/1985 som jordbruket. Den var uppe 23 oktober och 13 november 1984 samt 11 och 12 april 1985. Den moderata riksdagsgruppen har också en överrepresentation av jord- och skogsägare jämfört med fördelningen i partiets väljarkår. Inom folkpartiet finns starka småbrukargrupper i främst Västerbotten, ett av partiets gamla fästen.
- ⁵⁸ För en systematisk statsvetenskaplig framställning av vad Dagmarfrågan gällde och hur besluten i den växte fram i regeringskansli, landstingsförbund och riksdag se Lars Niklassons artikel "Centern och spelet bakom Dagmar", i Svensk Linje Nr 8-9 1985.
- ⁵⁹ Intervjuer Adelson, Troedsson, Lennmarker, Östberg samt material från gruppens arbete.
- ⁶⁰ Intervjuer Adelson, Peter Örn, Göran Lennmarker. Vad gäller centern bör noteras att partiledaren, enligt intervju med Fälldin i SvD den 1 dec 1985, informerades först i efterhand om den överenskommelse som främst Börje Hörnlund för centerns del och socialdemokraterna förhandlade fram i landstingsförbundet och som antogs av landstingsförbundets styrelse den 22 mars 1984.
- ⁶¹ Intervju Adelson.

- ⁶² 14 och 26 mars, 19 april, 20 och 29 maj enligt noteringar i Lennmarkers och Östbergs almanackor.
- ⁶³ Intervju Eliasson.
- ⁶⁴ Papper Berit Danielsson med skiss till kompromiss, intervju Lennmarker, Östberg m fl.
- ⁶⁵ Intervjuer Eliasson, Östberg samt den senares brev.
- ⁶⁶ Intervjuer Morhed, Hultquist och Frostell.
- ⁶⁷ Det var ett rent faktamaterial av det slag som ämbetsverk regelmässigt ger, t ex på förfrågan från riksdagens utredningstjänst. Scherman värnade medvetet om sin ämbetsmannaloyalitet med sittande regering.
- ⁶⁸ Intervju folkpartiets utredningsman Kjell-Åke Henstrand. De olika promemorior som nämns finns i min samling.
- ⁶⁹ Dess betydelse markerades också genom en gemensam presskonferens med riksdagsmännen Rolf Clarkson (m), Rune Torwald (c) och Olle Grahn (fp). Motion 1984/85:768 samt pressmeddelande m,c,fp.
- ⁷⁰ Intervjuer Hedberg, Levin.
- ⁷¹ Intervju Bergquist.
- ⁷² Intervju Åsling.
- ⁷³ Ett uttryck för stämningarna hos delar av centern vid den här tidpunkten är den uppmärksammade artikeln "Glöm inte småfolket" av riksdagsman Börje Hörnlund på DN Debatt den 20 jan 1985. I en form som närmade sig ultimatum ställde Hörnlund centerkrav på en ny trepartiregering vad gällde bl a så kontroversiella frågor som beskattad vårdnadsersättning, avvecklingsplan för kärnkraften, fortsatt Dagmarsystem i sjukvården och kommunal skatteutjämning framför direkt sänkt margi-nalskatt.
- ⁷⁴ Så vägrade Fälldin att ställa upp som ordförande vid den gemensamma presskonferensen i fondfrågan den 18 januari 1985 och ställde som villkor för att alls delta att inga andra frågor än de som direkt gällde fonderna skulle besvaras. Konkreta orsaker till irritationen var dels "rivstartintervjun" med Ulf Adelson i DN den 6 januari, som kunde uppfattas som polemik med "långbänken", dels att Bengt Westerberg sagt i en intervju att han trodde att centern skulle komma att ändra sig i Dagmarfrågan. Den gemensamma presskonferensen upplevdes av i varje fall folkpartister och moderater som ett klart misslyckande. Intervju Bildt m fl.
- ⁷⁵ Bekräftas bl a i intervju med partisekreterare Göran Johansson den 11 april 1985.
- ⁷⁶ På distriktsstämmorna i mars kom stark kritik mot partiledningen för att man i riksdagen i januari hade upprepat förslaget om försämringar i sjukförsäkringen. Frågan behandlades, utan förändring av linjen, på partistyrelsen den 12 april 1985. Vid möte med partiets stora förtroenderåd lyckades partiledningen med knapp majoritet förhindra ett uttalande mot besparingar på sjukförsäkringen. Ledningen drog ändå slutsatsen att man måste modifiera partiets linje. Det skedde sedan också i partistyrelsens förslag till stämman, även om centern i riksdagen fortsatte att rösta för besparingen våren ut. I en artikel på DN Debatt den 21 maj 1985 gick Nils G Åsling till hårt angrepp mot sina partivänner:

"Jag kallar obenägenheten att på alla områden pressa tillbaka budgetunderskottet för en cynisk exploatering av den främsta välfärdskomponenten, nämligen rätten till arbete." I april/maj sjukskrevs Thorbjörn Fälldin för magsår och Karin Söder tog tillfälligt över hans arbetsuppgifter. Fälldin kom tillbaka strax före vårriksdagens slut. Riksstämman i Norrköping i juni revolterade mot partiledningen i bl a den viktiga frågan om sänkt moms på mat och urholkade partiledarens auktoritet. Den 10 juli sammanträdde centerns partistyrelse och antog bl a partiets valmanifest.

⁷⁷ Intervjuer Westerberg, Lennmarker.

⁷⁸ Intervju Eiken, som nämner att den sista partiledarträffen den 11 september 1985, tänkt att ägnas den avslutande TV-debatten, i stor utsträckning kom att upptas av en diskussion om Dagmarsystemet (Eiken var med vid denna träff, liksom centerns Göte Ekström och folkpartiets Anne Wibble).

⁷⁹ Intervjuer med Adelson, Åsling, Westerberg, Bildt m fl bekräftar att de tre ekonomernas samarbete upplevdes som mycket nyttigt och framgångsrikt.

⁸⁰ Detta framgår bl a av Åsling's artikel på DN Debatt den 21 maj 1985.

⁸¹ Intervju Åsling.

⁸² Intervju Fälldin.

⁸³ Ur Bonniers lexikon om enzymer: "Enzymer verkar som katalysatorer, dvs de förändrar kemiska processers reaktionshastighet utan att själva förändras... Många enzymatiska reaktioner är av sådan art att de svårigen skulle kunna genomföras utan hjälp av enzymer... Den egentliga enzymatiska processen sker under förmedling av ett 'aktivt centrum'". Jfr intervju Adelson: "Partiledarna har unika möjligheter att lösa upp knutar och dra igång aktivitet. Ett och annat ord från partiledarna öppnar mycket."

⁸⁴ Den fortsatta framställningen rörande ekonomernas arbete bygger främst på intervjuer med Björhn, Bergquist, Wibble, Åsling, Tobisson och Molin samt interna anteckningar. Almanackan är Wibbles.

⁸⁵ 19 nov och 3 dec 1984, 11, 12, 14 febr, 26, 27, 28 mars, 2, 15, 16 april och 3 juni. Ett antal ytterligare planerade träffar hölls dock och dessutom många informella kontakter.

⁸⁶ Intervju Åsling.

⁸⁷ Intervju Åsling, som också nämner att han "flera gånger trummade in i riksdagsgruppen" hur viktigt det var att nå en nivå på nettobesparingarna på 10 miljarder kronor. De tre partierna skulle i så fall ha samma nettoeffekt i sina budgetalternativ, även om moderaterna valde att nå den via en kombination av större besparingar och större skattesänkningar än centern och folkpartiet.

⁸⁸ FiU 1984/85:30 reservation 1, sid 76 ff. I reservationen anges bl a den gemensamma nettobesparingsnivån 10 miljarder kronor (s 82).

⁸⁹ En komplikation var att Ulf Bergquist inte var sekreterare i centerns skattegrupp.

⁹⁰ Vid arbetsmiddag med de tre ekonomerna hemma hos Ulf Bergquist den 26 mars 1985 markerade dock denne att intresset inom centern för

långtgående sänkningar av marginalsatserna var svalt (detta var under den tid av inre konvulsioner som präglade centern våren/sommaren 1985).

⁹¹ Folkpartiets ledande finanstalesman, Björn Molin, hörde däremot till dem inom partiet som sedan gammalt var motståndare till ett organiserat borgerligt trepartisamarbete och som även i sak låg till vänster inom partiet. Dock var det Molin som tog initiativet till den gemensamma presskonferensen med de tre finanstalesmännen i vårriksdagens slutskede. Syftet var att motverka bilden av att de tre partierna hade oåterkalligt glidit isär även ifråga om finanspolitiken under våren. Som så ofta var själva den formella markeringen utåt av enighet i själva verket ett uttryck för oenigheten.

⁹² Intervjuer Tobisson, Molin.

⁹³ Det blev f ö också den socialdemokratiska regeringens stora besparingsåtgärd efter 1985 års val, genomförd med stöd av folkpartiet i riksdagen.

⁹⁴ Intervjuer Wibble, Eliasson.

⁹⁵ Anne Wibble: "Besparingar hösten 1985", PM 5 augusti 1985. Göran Lennmarker hade redan på våren fått ett uppdrag i den här frågan hos moderaterna. Intervjuer Bildt, Lennmarker.

⁹⁶ Intervjuer Bergquist, som redovisar en behård hållning hos Fälldin i denna fråga, Björhn, Wibble, Tobisson m fl.

⁹⁷ Bl a på grund av materialets omfattning kommer jag att redovisa huvuddragen av det som gjordes av direkta regeringsförberedelser utan att gå närmare in på innehållet i enskilda promemorior i sakfrågor. Av praktiska skäl avstår jag vidare i den följande framställningen från att på varje enskild delpunkt ange källor. Framställningen bygger dels på själva grundmaterialet, som jag i huvudsak har tillgång till, dels på intervjuer med Adelson, Danell, Bildt, Egardt (dessa fyra är huvudkällorna), Unckel, Lundgren, Wittbom m fl.

⁹⁸ Med uttrycket "partiledningen" avses inte något formellt organ utan den reella partiledning (av deltagarna internt benämnd PPP) som sammanträdde ca en gång i veckan och som bestod av partiordföranden Ulf Adelson, förste vice ordföranden Lars Tobisson, partisekreteraren Georg Danell, riksdagsmannen Carl Bildt, chefen för partiets politiska avdelning Göran Lennmarker och partiordförandens politiske sekreterare Odd Eiken.

⁹⁹ Dessa båda var "på partistyrelsens uppdrag" i februari 1985 klara med en promemoria på 34 sidor, "Privatisering av statliga företag", som enligt förordet "utarbetats i samarbete med ett antal fristående experter".

¹⁰⁰ Bo Lundgren: "Reviderad PM angående skattepolitiska frågor inför den kommande mandatperioden", daterad 27 mars 1985. Vidare intervju Lundgren.

¹⁰¹ Per Unckel: "Promemoria", version 1 daterad 7 december 1984. Vidare intervju Unckel.

¹⁰² Bengt Wittbom: "Arbetsmarknadspolitik 1985-1988", daterad 1 april 1985 samt "Skiljande viktiga arbetsmarknadspolitiska frågor", daterad

- 7 maj 1985 (med noteringen "Till Ulf 05-08"). Vidare intervju Wittbom.
- ¹⁰³ Intervju Danell 6 maj 1985. Det material från organisationer som moderaterna främst ansåg sig ha nytta av var det som gjordes av Byggtreprenörföreningen och Näringslivets byggdelegation. Dessa hade bett de tre borgerliga partierna att komma med frågor som de ville ha svar på. Med detta erbjudande som grund bad moderaterna om hjälp med fakta i en mängd byggfrågor.
- ¹⁰⁴ Intervju Danell.
- ¹⁰⁵ Promemorior Bildt som med kommentarer från Danell och Egardt fördes in i den särskilda förberedelseparmen. Vidare intervju Bildt.
- ¹⁰⁶ Intervju Adelson.
- ¹⁰⁷ För en inträngande beskrivning av systemet med regeringskommittéer i olika länder, bl a Danmark, se Mackie, Hogwood 1985.
- ¹⁰⁸ Intervjuer Adelson, Eiken.
- ¹⁰⁹ Intervju Adelson.
- ¹¹⁰ Intervjuer Adelson 18 aug och 18 nov 1985.
- ¹¹¹ Intervjuer Adelson, Bildt, Eiken, Egardt, Lennmarker. Den senare, som hade ansvar för moderaternas internationella kontakter, hade också fått ett skriftligt material från Norge som han i sin tur sammanfattat i en PM på 5 A4 till Adelson. Enligt Lennmarker hade Norge mest att lära ifråga om det politiska samspelet i en koalitionsregering (norsk politik och norsk partiväsande är mest lika det svenska), medan Danmark hade mest att lära om hur man hanterar ekonomiska problem. Lennmarker bedömer dock att Poul Schlüters sätt att medvetet framträda mindre som partiman och mera som den person som ägnar kraft åt att "hålla ihop laget" var ett credo som Ulf Adelson i hög grad hade tagit till sig. Adelson var starkt inriktad på att man "måste skapa ett psykologiskt klimat av en regering istället för tre parter", konstaterar Eiken. Som ett exempel på hur nära de nordiska partikontakterna var kan nämnas att Lennmarker 2-3 gånger i veckan hade anledning till telefonkontakt med generalsekreterare Fritiof Clemet i norska Höyre och generalsekreterare Torben Rechendorff i danska Konservative.
- ¹¹² Intervjuer Adelson och Tobisson. Jfr debattartikel av Lars Tobisson på SvD Brännpunkt den 10 okt 1985 rörande praktiska problem för en tillträdande regering att utse ny riksbankschef. Moderaterna hade varit beredda att låta Bengt Dennis fortsätta, men räknade med att detta på grund av socialdemokraternas inställning inte skulle vara möjligt. Jfr situationen med Krister Wickman 1976.
- ¹¹³ Intervju Bildt.
- ¹¹⁴ Eiken nämner att han 22-24 augusti besökte Adelson på Karingön i Bohusläns skärgård. Avsikten var att de båda skulle förbereda framförallt det stora talet för Scandinavium i Göteborg. En stor del av tiden kom dock att upptas av resonemang i frågor rörande en ny regering, inkl personbemanning. Intervju Eiken.
- ¹¹⁵ Intervju Adelson.
- ¹¹⁶ Intervju Danell 6 maj 1985.
- ¹¹⁷ Intervju Danell.

- ¹¹⁸ Formerna för förslag och tidsangivelserna var inte förankrade hos partiledning eller riksdagskommittéer men byggde som regel på grundliga promemorior från även i beredningsläget väl insatta personer, typ Per Unckel på utbildningsområdet.
- ¹¹⁹ Intervju Egardt.
- ¹²⁰ Intervju Adelson 18 november 1985.
- ¹²¹ Intervjuer Fäldin, Göran Johansson, Olof Johansson, Göte Ekström m fl.
- ¹²² Så var det t ex vanligt att partiledaren måste sitta på kvällar och nätter och själv skriva partimotioner för folkpartiet i riksdagen.
- ¹²³ Intervjuer Westerberg, Örn, Friggebo, Nilsson.
- ¹²⁴ Ett sidoskäl för detta var att centerns jordbruksminister därmed inte skulle bli miljöminister. Vidare var Nilsson påverkad av norska erfarenheter som han fått del av.
- ¹²⁵ Christer Nilssons promemoria, s 16 f.
- ¹²⁶ Christer Nilsson: brev till Bengt Westerberg 6 mars 1985.
- ¹²⁷ Intervjuer Adelson, Westerberg m fl.
- ¹²⁸ Intervju Christer Nilsson.
- ¹²⁹ "Rivstarten, Folkpartiets program för de första tre månaderna", publicerat i serien "Folkpartiet informerar" 1985:16.
- ¹³⁰ Intervjuer Tobisson, Björhn m fl.
- ¹³¹ Intervju Christer Nilsson 19 nov 1985.
- ¹³² Vad jag sökt beskriva är tolkningen efteråt, inte något objektivt faktum. Från andra partier har man uttryckt uppfattningen att moderaterna föll i slutskedet därför att partiets program inte höll i sak för den hårda granskning det utsattes för, särskilt på det sociala området. Att moderaterna tog på sig rollen som de borgerligas ledare var ju inte heller av oegennyttan eller enbart med hänsyn till ett kommande regerande utan byggde givetvis lika mycket på en tro att de borgerliga väljarna väntade sig detta av partiet när det blivit så stort. Dock är det klart att moderaterna mer detaljerat redovisade sina besparingar än vad oppositionspartier normalt gör, att ett skäl för detta var att genom öppenhet inför väljarna underlätta ett genomförande av förslagen när man var i regering och att dessa förslag blev besvärande för partiet i valrörelsen. Det är också ett faktum att Ulf Adelson lade ner mycket mental kraft på att underlätta och förbereda ett kommande regerande, utan att det till stora delar var omedelbart matnyttigt. Vidare gäller nog även för vart och ett av de andra borgerliga partierna att de har sina sårbara punkter, om de ställs i centrum för granskning och attacker från socialdemokraterna och om hänsynen från de övriga starkt begränsas av en stenhård konkurrens om att överleva i kampen om rörliga borgerliga väljare.
- ¹³³ Ehnmark 1986.

KAPITEL VII

- ¹ En felkälla skulle annars kunna vara att de borgerliga som svarat har gjort det sedan de lämnat regerandet och fått distans till det, medan åtskilliga socialdemokrater vid svarstillfället fortfarande var mitt uppe i arbetet. Därför har jag i intervjuerna eftersträvat konkretiseringar och det har då visat sig att de intervjuade som regel haft goda konkreta belägg för sina värderingar i enkäten.
- ² Intervju Ingvar Carlsson.
- ³ För en diskussion kring "enfrågeministrar", se Headey 1974 och Rose 1974.
- ⁴ Ur Havamal (Den Höges sång).

KAPITEL VIII

- ¹ Intervju Fälldin.
- ² Intervju Adelsohn.
- ³ Intervju Fälldin.
- ⁴ S-E Larsson 1986, s 449.
- ⁵ S k § 5-förordnanden har varit vanliga i senare tiders regeringar (RF 7 kap 5 §: "Departementschef är vid regeringssammanträde föredragande i ärende som hör till hans departement. Statsministern kan dock förordna att ärende eller grupp av ärenden, som hör till visst departement, skall föredragas av annat statsråd än departementschefen.").
- ⁶ Samtycket till giftermålet gavs vid själva regeringsskifteskonseljen; protokoll från denna. Uppvaktningsarna från företag beskrivs i Bohman 1984, s 162 f samt i Åsling 1979, Åsling 1983 och Hammerich 1977.
- ⁷ Situationen beskrivs i Palme 1984, s 10 ff.
- ⁸ 1976 års regeringsförhandlingar har i detalj, och enligt olika aktörers bedömning korrekt, skildrats i Hammerich 1977.
- ⁹ Promemorior från folkpartiet resp centerpartiet. Se även Hammerich 1977, s 65.
- ¹⁰ Jfr Hammerich 1977, s 96, som visar hur Fälldin angav just dessa fem problemfrågor i ett anförande inför centerns riksdagsgrupp fredagen den 24 september 1976. Om högskolan, se Premfors 1977.
- ¹¹ Hammerich 1977 beskriver i detalj dramatiken ännu under den vecka då regeringen skulle tillträda.
- ¹² PM Ulf Larsson: "Socialpolitiska ställningstaganden m m".
- ¹³ "Krisplan för Sverige" (19 sidor) 82-10-11.
- ¹⁴ De sju punkterna var: devalvering, aktiv kamp mot inflationen, allmänt prisstopp, krav på olika grupper att avstå från att kompensera sig för devalveringens inflationseffekt i förening med vissa skatteskärpningar för "gynnade" grupper, stram budgetpolitik, korrigering av skatteöverenskommelsen som följd av devalveringens priseffekt samt överläggningar om former för att garantera att vinstökningen i näringslivet verkligen användes för investeringar.
- ¹⁵ Ifråga om budgetproblemet, till skillnad från kostnadsproblemet, hade socialdemokraterna en betydligt större probleminsikt (kanske naturligt

- för ett regeringsparti), så som framgick av olika anföranden av Sträng och Palme före valet 1976.
- ¹⁶ Veckans Affärer nr 32, 1976. Jfr Bohman 1984, s 275 ff.
- ¹⁷ Hammerich 1977, s 75.
- ¹⁸ Affärsvärlden nr 38, 1976.
- ¹⁹ Affärsvärlden nr 39, 1976.
- ²⁰ Vid sammanträde med riksbanksfullmäktige torsdagen den 23 september rapporterade riksbankschefen om ett betydande valutautflöde. Protokoll riksbanksfullmäktige.
- ²¹ Hammerich 1977, s 149.
- ²² Winanders PM, s 3 f.
- ²³ Karlssons PM, s 4 f.
- ²⁴ Intervju Fälldin. Gösta Bohman beskriver sin hållning så här i Bohman 1984, s 280 f: "När jag slog mig ned vid Gunnar Strängs skrivbord i finansdepartementet hade jag – det medges – ingen tanke på att Sverige skulle tvingas att devalvera. Devalveringsvapnet ingick inte som en del i mitt ekonomiska mönster. Självförvållade problem skulle vi lösa genom interna anpassningsåtgärder på skatte- och prissidan samt genom därav uppnådda återhållsamma lönekrav. Sverige skulle inte vältra över sina svårigheter på andra. Detta kan mot bakgrunden av vad vi nu vet synas naivt. Men jag vet, att devalveringsvapnet inte heller ingick i Gunnar Strängs filosofi... I det läge som rådde i oktober 1976 talade dessutom sakliga skäl mot en svensk devalvering. Framför oss låg avtalsförhandlingarna på arbetsmarknaden. Under själva maktskiftets övergångsmånader skulle det dessutom knappast vara möjligt att dra upp riktlinjer för den nya målmedvetna politik som Sverige skulle ha behövt som nödvändigt komplement till en nedskrivning av kronkursen. Men Haekkerups initiativ ställde oss inför en tvångssituation, som ledde till en allmän justering av kurserna inom valutaormen. Den kunde vi inte ställa oss utanför." Bohmans statssekreterare Lars Wohlin aktualiserade dock internt tanken på devalvering redan hösten 1976.
- ²⁵ Intervju Ahlmark. Hans bild bekräftas av andra.
- ²⁶ Intervju Ahlmark.
- ²⁷ De höjdes 1977 med 3,2 procent för anställda i näringslivet (Konjunkturinstitutets höstrapport 1986, s 183).
- ²⁸ Den fortsatta framställningen bygger främst på intervjuer med Feldt, Åsbrink, Michael Sohlman, Svante Öberg och Bengt K Å Johansson.
- ²⁹ Noteringar i Feldts fickalmanacka.
- ³⁰ Denna överläggning på Bommersvik redovisas i viss utsträckning av Palme i Palme 1984, s 10 samt av Feldt i hearing i riksdagens konstitutionsutskott, KU 1982/83:30, dock inte i några som helst detaljer. En anledning till Bommersviksbesöket var också att uppvakta Aina Erlander på hennes 80-årsdag.
- ³¹ Brev från Åsbrink för denna avhandling 13 aug 1986.
- ³² Enligt Öbergs dagboksanteckningar.
- ³³ Det rörde sig alltså inte om sammanträde med partiets VU, som man får ett intryck av genom Feldt inför KU våren 1983. Palmes beskrivning i Palme 1984 är den korrekta: "Den 28 september var jag och flera

andra i den blivande regeringen och riksbanksledningen ute på SSU-skolan Bommersvik för att fira Aina Erlander på hennes 80-årsdag." Sex av deltagarna var dock VU-ledamöter.

³⁴ KU 1982/83:30, s 286.

³⁵ KU 1982/83:30, s 35.

³⁶ SvD Brännpunkt, 11 dec 1982.

³⁷ KU 1982/83:30, s 287.

³⁸ Enligt intervju Feldt. Se även KU 1982/83:30, s 289.

³⁹ Intervju Åsbrink m fl. Att förloppet inte startade den 29 september framgår också av Palmes redovisning i Palme 1984, s 10, där han om tisdagen den 28 september skriver: "Det var då – efter hyllningarna för Aina och efter lunchen till hennes ära – som vi på djupt allvar resonerade om alternativet till en räntehöjning: en kraftig nedskrivning av den svenska kronan. Det skulle dels vara ett sätt att vända valutautflödet. Dels skulle det kunna återge vårt land den konkurrenskraft som vi förlorat under de gångna åren." Palme förlägger alltså starten för partiledningens prövning till dagen före de mer alarmerande valutarapporter som Feldt nämnde inför KU. Indirekt framgår att mötet var planerat för en diskussion i bl a devalveringsfrågan och att denna fråga alltså inte uppkom plötsligt just den dagen. Vidare nämner Palme båda skälen, såväl det defensiva att vända valutautflödet som det offensiva att återge landet dess konkurrenskraft. Möjligen var det mindre känsligt i förhållande till andra länder och IMF att 1984 beskriva mer av hela bilden än vad det var i mars 1983.

Det offensiva elementet i den svenska devalveringen 1982 understryks i den analys av nordiska devalveringar som professor Johan A Lybeck genomförde på uppdrag av Nordiska ekonomiska forskningsrådet 1985. Lybeck skriver efter en genomgång av data för Norge, Danmark, Finland och Sverige: "De politiska faktorerna står tydligt i förgrunden när det gäller den svenska devalveringen med 16 procent i oktober 1982. Det har redan framgått av presenterade data att Sverige i väsentligt lägre grad än övriga nordiska länder kunde skylla på en oförmanlig prisutveckling. I den mån det fanns kvardröjande effekter av utvecklingen på 70-talet återställdes konkurrenskraften genom devalveringen 1981. Däremot fanns det ett flertal tydliga balansbrister i den svenska ekonomin... Den stora devalveringen på hösten 1982 måste därför ses som en offensiv strategi, dvs som ett försök att rätta till de externa och interna balansproblemen med en kraftig devalvering, trots att det inte längre var konkurrenskraften som det var fel på." Lybeck 1985, s 84.

⁴⁰ Intervju Åsbrink om läget på Arlanda.

⁴¹ Fullmäktige hade borgerlig majoritet, men Lars Wohlin hade i samtalen med Feldt förklarat sig beredd att praktiskt medverka till att så snabbt som möjligt genomföra den nya regeringens intentioner, även om han själv hade en annan bedömning av den lämpliga storleken på en devalvering. Se KU 1982/83:30. Lars Wohlin avgav tillsammans med mittenpartiernas företrädare ett särskilt yttrande vid riksbanksfullmäktiges sammanträde den 8 oktober, vari bl a sägs: "Det är vår uppfattning,

som också delas av den avgående regeringen, att den kvarvarande majoriteten i riksbanksfullmäktige ej bör hindra en nytillträdande regering, som kommer att kunna förfoga över egen majoritet i fullmäktige, att genomföra sin ekonomiska politik... Därför röstar vi ja till förslaget om devalveringen. Våra ja-röster är således uteslutande ett uttryck för vår uppfattning om en rimlig konstitutionell praxis och inte för vår bedömning av åtgärden som sådan. En devalvering av den föreslagna storleksordningen har allvariga internationella återverkningar och djupgående konsekvenser för den inhemska ekonomin. Den nya regeringen får ta det hela och fulla ansvaret för åtgärden. Ställningstagande till en devalvering kan inte heller göras med mindre än att man känner huvuddragen i det omfattande ekonomisk-politiska program som vi anser ofrånkomligen måste följa på en så stor devalvering. Vi saknar all information om innehållet i det program som skall presenteras i riksdagen senare idag." Vid fullmäktiges möte den 30 september hade Lars Wohlin redovisat att det totala valutautflödet under september kunde uppskattas till ca 4 300 miljoner kronor. "Enbart gårdagens utflöde uppgick till ca 1 200 miljoner kronor. Bakgrunden till utflödet var dels stora importbetalningar avseende olja, dels en spekulation, främst i utlandet, om en devalvering av den svenska kronan föranledd av vissa tidningsartiklar." Riksbanksfullmäktiges särskilda protokoll för den 8 oktober resp 30 september 1982.

⁴² Intervjuer Feldt, Sohlman, Engström m fl.

⁴³ Om organisationsförändringar som politiskt medel för en regering se Campbell 1983, Hess 1976, Kaufman 1976, Torbjörn Larsson 1986, March, Olsen 1983, Roness 1979, Rose 1984.

⁴⁴ En beskrivning av delningen ges i KU 1976/77:44.

⁴⁵ Berörda enheter överfördes 1 maj 1977.

⁴⁶ Skedde organisatoriskt våren 1977.

⁴⁷ Hammerich 1977, s 90.

⁴⁸ Folkpartiet krävde att ärendeuppdelningen skulle följas även av en snar delning av själva departementet, så att partiets budgetminister skulle bli fri från moderat överhöghet (Gösta Bohman var den första tiden chef för det samlade finansdepartementet).

⁴⁹ Förändringarna ifråga om jämställdheten och regionalpolitiken var inte oomstridda inom de partier som fick släppa ifrån sig ärendena. Hos centerns kvinnor fanns starka önskemål om att även deras parti skulle visa sig engagerat i jämställdhetsfrågorna. Och inom folkpartiet pläderade den blivande statssekreteraren Ingemar Eliasson hårt för att regionalpolitiken skulle vara kvar på Arbetsmarknad. Eliasson var troligen den ende i folkpartikretsen som hade möjlighet att bedöma frågan på annan grund än den allmänpolitiska. Han var ledamot i den statliga sysselsättningsutredningen, sedan länge engagerad i de regionalpolitiska frågorna och hade – i strid med direktiv från partiledningen om att inga som helst kontakter fick tas med departementen innan det var klart att en trepartiregering verkligen kunde bildas – skaffat sig sakunderlag via egna kontakter med tjänstemän i arbetsmarknadsdepartementet.

⁵⁰ Jfr Torbjörn Larsson 1986, s 57.

- ⁵¹ Intervju Gunnarsson.
- ⁵² Ulf Larsson 1987.
- ⁵³ Klaraposten, nr 4, 1982.
- ⁵⁴ Intervju Schein. Jfr Mellbourn 1986, s 18, som ger samma bild. "Jag har inget minne av att ett politiskt behov av ett sådant här departement hade diskuterats", säger Ulf Larsson i intervju för Mellbourn.
- ⁵⁵ Thage G Peterson och Pierre Vinde gjorde 1973 omfattande resor till andra länder, framförallt de nordiska, för att samla material om hur de hade organiserat sina regeringskanslier. Intervju Peterson. I september 1973 lade de båda fram en promemoria med titeln "En ny regeringsorganisation" med förslag till långtgående förändringar. Ulf Larsson 1986 beskriver dem såhär: "Huvudpunkterna i förslaget var att antalet departement skulle öka kraftigt, att lagstiftnings- och utbildningsfrågor skulle fördelas så långt som möjligt på de olika departementen, att ett ledningsutskott ('inre kabinett') skulle bildas och att statsministerns kansli skulle få en starkare ställning. Så drastiska förändringar var nu inte statsministern beredd att genomföra, men sex veckor efter det att promemorian lämnats genomförde han en förhållandevis kraftig förändring av den departementala organisationen. Valutslaget blev en avgörande faktor för regeringsombildningen. Promemoriaförslaget diskuterades bara i en trängre krets, aldrig i regeringen i dess helhet." Det enda huvudinslag i 1973 års promemoria som stämde med Ferm-gruppens förslag var förstärkningen av statsministerns kansli. I övrigt gick de båda förslagen i rakt motsatt riktning. Så föreslog 1982 års grupp en minskning av antalet departement, förordade ingen långtgående uppsplittring av justitie- och utbildningsdepartementen och avvisade tanken på ett inre kabinett.
- ⁵⁶ Intervju Ulf Larsson.
- ⁵⁷ Men tillsättningen dröjde genom en kombination av nej från tillfrågade personer och vissa fördelar med att avvakta den nya organisationen.
- ⁵⁸ Den rekommenderades i PM av Bildt. Se även Hammerich 1977, s 132.
- ⁵⁹ Intervju Fälldin. Se även Hammerich 1977.
- ⁶⁰ Intervjuer Bohman och Ahlmark.
- ⁶¹ Intervju Ahlmark.
- ⁶² PM Bildt, s 4 f.
- ⁶³ Intervjuer Fälldin, Bohman, Bildt. Se även Bohman 1984, s 154.
- ⁶⁴ Intervju Fälldin.
- ⁶⁵ Som ett konkret litet exempel på hur regeringen som sådan kan bli bunden i förtid nämner Fälldin förslaget att döpa om de kommunala hälsovårdsnämnderna till "miljö- och hälsoskyddsnämnder". När detta kom upp i regeringskretsen reagerade både Fälldin och Ola Ullsten, som då var folkpartiledare, mot vad de tyckte var en klåfingrighet som bara skulle leda till en massa meningslösa författningsändringar. De fick då veta att departementsföreträdare redan på ett tidigt stadium hade gått ut och talat om den här namnändringen som uttryck för miljöengagemang och att det därför nu skulle uppfattas som en politisk blamage om den inte genomfördes.
- ⁶⁶ Anteckningar Gunnarsson, som jag har tillgång till.

- ⁶⁷ Fermgruppens rapport, s 19 ff.
- ⁶⁸ Den följande framställningen bygger främst på intervjuer med dessa fyra samt Bill Fransson.
- ⁶⁹ Intervju Ingvar Carlsson.
- ⁷⁰ Klaraposten, nr 4, 1982. Ytterligare ett viktigt sakskäl för att skapa en friare roll för Ingvar Carlsson torde ha varit att riksdagsgruppen, partiet, sidoorganisationerna och LO alla hade vant sig under oppositionstiden vid omfattande och nära kontakter med partiledningen. Alla dessa relationer måste hanteras så att inte missnöje uppkom. Ingvar Carlsson var som person utomordentligt lämpad för att här ta ett huvudansvar från en friare position än som fackstatsråd. Intervju Bill Fransson.
- ⁷¹ Intervju Kjell Larsson.
- ⁷² Intervju Odd Engström.
- ⁷³ Intervjuer Ulf Larsson, Odd Engström.
- ⁷⁴ Med Ingvar Carlsson som statsminister arbetar gruppen mer samfällt och koncentrerat kring en gemensam uppgift, typ orsakerna till våldsutvecklingen, som statsministern ger. Intervju Agneta Modig Tham.
- ⁷⁵ KU 1982/83:30, s 66.
- ⁷⁶ Statsrådsberedningens rättsavdelning fick utrymma ett helt våningsplan för att de nya politiska medarbetarna skulle få plats.
- ⁷⁷ Brev från Ulf Larsson den 18 januari 1983 till statssekreterarna.
- ⁷⁸ Egen genomgång av departementens interna telefonkatalog för april 1983.
- ⁷⁹ Intervju Hans Dahlgren.
- ⁸⁰ Kanalen den 8 december 1983, här återgiven från referat i Torbjörn Larsson 1986, s 187.
- ⁸¹ Även när enskilda ministrar kunde uppleva "inhopp" från statsministern så kan dessa knappast sägas ha varit uttryck för någon systematisk styrningsambition.
- ⁸² Se den socialdemokratiska Reservation 1 i KU 1976/77:44, s 42 f.
- ⁸³ Hammerich 1977, bl a s 183 och 190 ff.
- ⁸⁴ Se t ex docent Henry Montgomerys uppsats i Tarschys 1978b, s 187 f och Bacharach, Lawler 1980, s 123 ff.
- ⁸⁵ Jfr analysen av kommunikationsvägar och kontaktintensiteter mellan olika departement i Torbjörn Larsson 1986. Dock är det inre funktions sättet i regeringen delvis en annan fråga än det politiska behovet att vid val av departement vara företrätt på olika politiska huvudområden. Att kontaktmönstren inom regeringskansliet inte helt följer min analys innebär således inte att den falsifieras.
- ⁸⁶ Sven Groennings uppsats om koalitionssteori i Groennings, Kelley, Leiserson 1970.
- ⁸⁷ Intervju Ahlmark. Se även Hammerich 1977, s 89 och 132, som också visar att Fälldin på Ahlmark tidigt testade tanken att tillfråga förre folkpartiledaren Gunnar Helén för posten som utrikesminister.
- ⁸⁸ Hammerich 1977, s 42 m fl ställen. En deltanke var att Mundebo skulle kunna bli biträdande finansminister för de arbetskrävande budgetfrågorna.

- ⁸⁹ Intervjuer Fälldin, Bohman, Ahlmark, Jonnergård, Tobisson och Tham.
- ⁹⁰ Intervju Burenstam Linder. Se även Bohman 1984, s 159. Folkpartiet låg däremot nära moderaterna inom näringspolitiken och hade ingen tveksamhet inför Burenstam Linder som industriminister. En annan post som folkpartiet, eller i varje fall partiledaren Per Ahlmark, tyckte att det var bra att moderaterna tog hand om var den som försvarsminister. Exempelen visar hur många korsande koalitionsbildningar det fanns i sakfrågorna, delvis med skillnader även inom partierna.
- ⁹¹ Intervjuer Fälldin, Ahlmark, Bohman m fl rörande 1976 (se även Bohman 1984, s 156 ff), Palme, Ingvar Carlsson, Sten Andersson rörande 1982.
- ⁹² Intervju Bildt.
- ⁹³ Egen genomgång av expeditionslistorna till regeringsprotokollen.
- ⁹⁴ Intervju Ullsten. Även om Fälldin accepterade Mundebo som person för budgetministerposten 1976 försökte han länge få posten för Nils G Åsling. Fälldins ideallösning var Åsling som budgetminister och Anders Dahlgren eller Lars Eliasson som industriminister.
- ⁹⁵ Intervju Fälldin. Liksom Ahlmark var Fälldin personligen övertygad anhängare av ett starkt försvar.
- ⁹⁶ Intervju Fälldin.
- ⁹⁷ Intervju Göran Johansson.
- ⁹⁸ Intervju Fälldin.
- ⁹⁹ Intervju Fälldin.
- ¹⁰⁰ Intervju Fälldin. Två tänkbara kvinnor var Karin Andersson, då förbundssekreterare i kvinnoförbundet, och utbildningspolitikern Christina Rogestam. Vidare Claes Elmstedt, som tillhörde samma tunga krets i partiet som Dahlgren och Åsling. Landshövdingen Lars Eliasson, med i koalitionsregeringen 1957, och riksdagsmannen Einar Larsson i Borby fanns också med i bilden. Fälldin nämner inte uttryckligen Lars Eliasson, Christina Rogestam och Einar Larsson i intervjun, men dessa fanns med i centeröverbägandena under regeringsbildningen; se Hammerich 1977, s 114 och 182 f.
- ¹⁰¹ Intervju Krönmark. Jfr Hammerich 1977, s 85.
- ¹⁰² Intervju Krönmark.
- ¹⁰³ Intervju Fälldin.
- ¹⁰⁴ Hammerich 1977 och Bohman 1984.
- ¹⁰⁵ Intervjuer Bohman och Krönmark. Andra som överbägdes hos moderaterna var främst Sven Johansson och Ulf Adelson samt i viss mån Per Pettersson (som försvarsminister), Allan Hernelius och Anders Wijkman.
- ¹⁰⁶ Intervjuer Ahlmark, Tham.
- ¹⁰⁷ Intervju Ahlmark.
- ¹⁰⁸ Intervju Ahlmark. Uppgiften finns inte i Hammerich 1977.
- ¹⁰⁹ Anteckningar från första veckan efter valet i Ingemar Eliassons pärm "Regeringsförhandlingarna 1976".
- ¹¹⁰ Intervju Fälldin. Gösta Gunnarsson var annars den person i Fälldins rådgivarkrets som lanserade Karin Söder för posten som utrikesminister.

- ¹¹¹ Intervju Ahlmark.
- ¹¹² Redovisningen av vilka personer som var tillfrågade som ministrar bygger på intervjuer med bl a Sten Andersson och Ingvar Carlsson samt — när osäkerhet förelagat — på direkt förfrågan till de berörda personerna.
- ¹¹³ Bo Holmberg hade både som landstingsråd och i sitt arbete inom SSU gjort sig känd som företrädare för en mer "decentralistisk", "närddemokratisk" inriktning än den traditionellt socialdemokratiska. Ifråga om Holmberg och Andersson spelade troligen även den regionala aspekten in (den förre var från Västernorrland, den senare från Bergslagen) samt en strävan att få in praktisk kommunal erfarenhet.
- ¹¹⁴ Intervjuuttalande av Olof Palme i TV 2 Magasinet den 6 februari 1985.
- ¹¹⁵ Gradin hade bl a inom Europarådet arbetat mycket med invandrings- och flyktingfrågor.
- ¹¹⁶ Samtal med Olof Palme på statsrådsberedningen den 20 februari 1986.
- ¹¹⁷ Att Feldt skulle bli finansminister var så givet att han aldrig ens fick den formella frågan från Palme. Denne frågade bara ungefär, vid lunchsamtal på måndagen efter valet, "Hur har du tänkt dig det hela?", varpå Feldt svarade "Jag har tänkt ha två statssekreterare i ett departement". "Javisst", sa Palme, och därmed var Feldt finansminister. Intervju Feldt.
- ¹¹⁸ Thage G Peterson hade vidtalats av Palme redan före 1979 års val att förbereda sig för uppgiften som industriminister, det enda exempel jag känner till på att en politiker redan i opposition fått ett uttryckligt besked av den presumtive regeringsbildaren om sin uppgift i en kommande regering. Intervju Peterson.
- ¹¹⁹ Intervju Thage G Peterson.
- ¹²⁰ Intervju Feldt.
- ¹²¹ TV 2 Magasinet den 6 februari 1985.
- ¹²² Om tyngden av de regionala och etniska kriterierna för val av ministrar i Kanada, se Colin Campbells uppsats i Rose, Suleiman 1980, s 61 ff.
- ¹²³ Ett exempel på detta är Curt Boström, norrbottningen i Palme II, som enligt samstämmiga bedömningar visade sig vara utomordentligt kompetent som statsråd.
- ¹²⁴ Headey 1974, s 99. Headey analyserar ministrars roller samt vad som krävs av ministrar. Headeys beskrivning av "Role skills" ligger nära min uppdelning och analys. Headey 1974, s 61 ff.
- ¹²⁵ Rainer 1984, s 149.
- ¹²⁶ Man kan också anta att trycket från många riksdagsledamöter, med åtföljande mindre arbetsbelastning i riksdagen, att få uppdrag i verksamheter och utredningar är stort och att detta är ytterligare ett skäl till att de ledande politikerna inte lägger beslag på sådana uppgifter.
- ¹²⁷ Se bl a norska maktutredningens slutrapport, NOU 1982:3, s 28, Hernes 1978, s 27, Hernes uppsats i Frängsmyr, Hägg, Rydén 1984, s 74 ff samt Arvedson, Hägg, Rydén 1982 för maktutredningens analysmodeller i den här delen.
- ¹²⁸ Laegreid, Olsen 1978 (del i norska maktutredningen) visar att den byråkratiska biografin betyder mer i rollen som statsråd än den sociala.

- Yrkesinriktning och den inriktning som ges av olika styrsystem och sektorer väger klart tyngre än t ex vilken klass och vilken region man kommer ifrån.
- ¹²⁹ Observera att detta inte har med representativitetskriteriet för urval av statsråd att göra. Att t ex ha varit kommunal- eller landstingsråd i landsorten kan vara en del av sakkompetensen, beroende på vad det gäller för ansvarsområde i regeringen.
- ¹³⁰ Listor över tänkbara kandidater gjordes hos partierna både 1976 och 1982 och ifråga om personer som det uppstod konkurrens om fick ett visst samråd ske. Statsråden kunde få tips för det fall de saknade egna givna kandidater och innan statsråd slutligt bestämde sig tycks de som regel också ha hört sig för hos sin partiledare/ledning att det inte fanns invändningar.
- ¹³¹ Det kan noteras att Thorbjörn Fälldin med argument av det slaget vägrade låta Carl Bildt få bli statssekreterare, trots att Bildt fullt ut fyllde funktionen i regeringens samordningsarbete.
- ¹³² Feldt kände Björn Eriksson väl sedan tidigare. Via en underhandskontakt från Rolf Wirtén under mittenregeringens tid hade han fått en försäkran om att hans utnämning till budgetchef inte skulle betraktas som politisk. Björn Eriksson slutade ändå som budgetchef vid halvårsskiftet 1983 och ersattes av Bill Fransson, statsrådsberedningens kontaktman med finansdepartementet.
- ¹³³ Att frågan löstes var viktigt även för socialdemokraterna eftersom de båda skulle ta med sig sina "pensioner" som bidrag till finansieringen av det nya utredningskansliet på riksdagen.
- ¹³⁴ Intervjuer Feldt, Åsbrink.
- ¹³⁵ Genom att riksbankschefen måste utses bland riksbanksfullmäktiges ledamöter skulle Wickman ha behövt stå på en borgerlig vallista i riksdagen.
- ¹³⁶ Bohman 1984, s 278.
- ¹³⁷ Intervju Bohman.
- ¹³⁸ Bohman 1984, s 278.
- ¹³⁹ S-E Larsson 1986 visar hur Fälldin i den viktiga kärnkraftsfrågan 1976 vid regeringsbildningen framför allt var angelägen om att få de instrument som skulle göra det möjligt för centern att hävda sin linje: villkorslagen och statsministerämbetet.
- ¹⁴⁰ För en analys av betydelsen av "reassurance" i samband med amerikanska presidentskiftet se Brauer 1986.
- ¹⁴¹ Intervju Ullsten.
- ¹⁴² Jfr Nils Elvanders slutsats rörande formaliseringen av samarbetet mellan LO och SAP, i Elvander 1980, s 176: "Detta välutvecklade kontaktnät mellan SAP och LO kan tyckas vittna om utomordentligt harmoniska relationer. Men det är en felsyn; en sådan formalisering av kontaktens som utvecklats de senaste åren är snarare symptom på att samarbetet inte fungerat konfliktsfritt."
- ¹⁴³ Intervju Bill Fransson.
- ¹⁴⁴ Intervjuer Bill Fransson, Ulf Larsson.

KAPITEL IX

- ¹ Riksdagens talman redogjorde inför kungen för riksdagens beslut enligt regeringsformen rörande val av statsminister och den nye statsministern redogjorde för innehållet i regeringsförklaringen. PM om formerna för regeringstillträdet från rättscheferna 1976 och 1982 samt protokoll från konseljerna. Se även KU 1976/77:44 samt KU 1982/83:30.
- ² Intervjuerna med 1976 års statsråd och statssekreterare ger belägg för detta.
- ³ Statsrådsberedningen: "Överläggning med statsråden och statssekreterarna på Bommersvik den 12 oktober 1982".
- ⁴ Jfr Elvander 1980. Hösten 1976 gjordes en noggrann arbetsfördelning inom den socialdemokratiska gruppledningen i riksdagen varvid ett huvudsyfte var att knyta närmare samman riksdagsgrupp, parti och LO. Ansvarig för kontakterna med partiets arbetsgrupper liksom med LO var Thage G Peterson. Intervju denne, med stöd av grupprotokoll.
- ⁵ Intervjuer Bill Fransson, Schein m fl.
- ⁶ Rättschefen Claes Eklundh sammanställde också en särskild pärm "Regeringskansliet – dokumentation för politiker i regeringskansliet" som alla de nya fick. 1976 skrev dåvarande rättschefen Per-Erik Nilsson en PM i samma ämne och syfte.
- ⁷ Intervju Ulf Larsson. Begränsningen i antalet politiskt sakkunniga i departementen hade också förordats i Fermgruppens rapport.
- ⁸ Jfr Vinde, Petri 1975, s 80.
- ⁹ Statistiken från 1982 är hämtad ur Torbjörn Larsson 1986, s 235. Statistiken från 1976 bygger på material från dåvarande statssekreteraren i statsrådsberedningen, Gösta Gunnarsson, delvis kompletterat med genomgångar av statsråds almanackor. Något, dock marginellt, kan ha missats 1976.
- ¹⁰ Det kan självfallet inte uteslutas att bakom anmälan av något departementsärende för allmän beredning kan ha legat också önskemål från statsrådsberedningen.
- ¹¹ Jfr Torbjörn Larsson 1986, s 237.
- ¹² Detta torde t ex förklara den stora skillnaden i ärenden från arbetsmarknadsdepartementet. I informellt samspel med budget och statsrådsberedning var det 1976 lättare för departementsledningen att driva igenom politiskt laddade frågor kring arbetsmarknadsåtgärder, arbetsrättslig lagstiftning etc än i öppna debatter med moderata statsråd. Ruin 1986, s 66, visar på motsvarande sätt hur regeringen som kollogium blev mindre viktig och hur Erlanders ställning i regeringskretsen stärktes under åren av koalition med bondeförbundet, när enigheten och samspelet mellan de båda partiledarna i regeringen var centrala.
- ¹³ Sammanställningen är gjord av Ulf Larsson den 17 juni 1986 för denna avhandling. Den grundas på de kallelser som gått ut till statsråden. Jag har även själv haft tillgång till huvuddelen av kallelserna.
- ¹⁴ Omdömet grundas på den rekonstruktion jag har kunnat göra av en stor del av ämnena för de allmänna beredningarna 1976/1977. I kallelserna angavs den första tiden enbart departement, inte ämne.
- ¹⁵ Egen klassificering, avstämd med Ulf Larsson.

- ¹⁶ Genomgång med informationssekreterare Bertil Albertson.
¹⁷ Olsen 1983, s 69.
¹⁸ Johan P Olsens uppsats i Rose, Suleiman 1980, s 203 ff.
¹⁹ Intervju i Klaraposten, nr 5 sept 1985.
²⁰ Intervju i Klaraposten, nr 5 sept 1983.
²¹ Intervju i Klaraposten, nr 5 sept 1985.
²² Intervju för denna avhandling.
²³ Intervju för denna avhandling.
²⁴ Intervju för denna avhandling.
²⁵ Intervju för denna avhandling.
²⁶ Intervju för denna avhandling.
²⁷ Intervju för denna avhandling.
²⁸ Intervju Odd Engström.
²⁹ Intervju Ingvar Carlsson.
³⁰ NU, nr 45, 14 nov 1985.
³¹ Det har varit möjligt med hjälp av sparade fickalmanackor och assistenternas dagkalendrar hos socialminister Rune Gustavsson, utbildningsminister Jan-Erik Wikström, jordbruksminister Anders Dahlgren samt de tre partiledarna Ahlmark, Bohman och Fälldin 1976, civilminister Bo Holmberg, arbetsmarknadsminister Anna-Greta Leijon, kultur- och skolminister Bengt Göransson samt Ingvar Carlsson och Olof Palme 1982.
³² Neustadt 1965, s 181.
³³ Carl Hammarén: "En annan femma" 1981.
³⁴ TT Nyhetsbanken, vars existens gjort det möjligt att genomföra den här undersökningen med rimlig tidsinsats, har tyvärr inte telegram lagrade från 1976–1977, men det finns ingen anledning tro att arten av förändringen skulle ha varit annorlunda då än 1982.
³⁵ I den första perioden ingår visserligen sommarmånaderna men just valår är uppehållet i politisk aktivitet numera kort – på sin höjd någon julivecka – och kompenseras av desto intensivare valkampanj under augusti–september och i praktiken även maj–juni.
³⁶ Se t ex Headey 1974.
³⁷ Isberg 1984 visar att de borgerliga regeringsåren medförde en ökning av antalet frågor och interpellationer och att det var regeringspartiernas riksdagsmän som stod för ökningen.

KAPITEL X

- ¹ Fyra fasta svarsalternativ angavs, med "I mycket stor utsträckning valfrågorna" som ena ytteralternativet och "I mycket stor utsträckning annat än valfrågorna" som andra ytteralternativet. Två av svarsalternativen innebar en tyngdpunkt på valfrågorna, två en tyngdpunkt på annat än valfrågorna.
² En sammanställning för 1976 resp 1982 finns i min samling.
³ Olof Palme beskriver vad som hände och hur han hanterade frågan i Palme 1984, s 11 ff.

- ⁴ Urvalet bygger främst på en genomgång av valaffischer, valmanifest, partiledartal samt väljarnas bild av partierna och förväntningar på dem, som de avspeglas i 1976 års stora valundersökning.
⁵ "25-kronan" lanserades i början av 1977. Förslaget om denna radikala höjning av utbildningsbidraget kom inte från AMS utan togs fram på arbetsmarknadsenheten i departementet i samspel med departementsledningen. Intervju Ingemar Eliasson.
⁶ Se prop 1976/77:65 den 27 jan 1977 och 1976/77:95 den 3 mars 1977.
⁷ Prop 1976/77:42.
⁸ Erik Brandt hade entledigats som ordförande redan av den avgående regeringen den 6 okt 1976, som en del av regeringsskiftet.
⁹ Prop 1977/78:49.
¹⁰ I sin studie av skattefrågan konstaterar Axel Hadenius: "Betraktar vi kommittébetänkandet i ljuset av den skattepolitiska debatt som förts under sjuttioalet, framstår dess åtgärdsprogram inte som särskilt anmärkningsvärt. De krav på en genomgripande skattereform, som flera gånger rests på den borgerliga sidan, hade inte satt några spår. Förslaget låg i sin inriktning helt inom det gällande skattesystemets ramar. Andringarna bestod i några stegvisa korrigeringar." Hadenius 1981, s 60 f. Där finns också en mer detaljerad beskrivning av utredningens arbete och förslag.
¹¹ Prop 1978/79:160.
¹² SkU 1978/79:55.
¹³ Partimotion 1978/79:2432.
¹⁴ Prop 1976/77:19. En detaljerad redovisning av kommunminister Johannes Antonssons åtgärder för att genomföra ändringen redan första hösten, med verkan även i landstingens val före nyår, finns i KU 1976/77:44, s B 156 ff.
¹⁵ Prop 1976/77:27. I riksdagen hade de borgerliga tidigare drivit den grundprincip de nu införde, nämligen att bara direkt och frivilligt berörda skulle få registreras. Se KU 1975/76:47.
¹⁶ Direktiv samt pressmeddelande kommundepartementet. Utredningen skulle arbeta okonventionellt och bl a inbjuda enskilda och organisationer att komma med synpunkter och förslag till förändringar av krångliga bestämmelser.
¹⁷ Prop 1978/79:111 rörande åtgärder mot krångel och onödig byråkrati. De åtgärder som redovisades eller föreslogs spände över samtliga departements verksamhetsområden och angavs syfta till: 1. decentralisering och delegering av beslut, 2. minskad statlig kontroll av kommuner och landsting, 3. förenkling och minskning av myndigheternas uppgifts-krav, 4. förenkling av lagar och andra föreskrifter, 5. enklare språk, bättre information och utvidgad service gentemot allmänheten samt 6. enklare administration.
¹⁸ Prop 1976/77:41.
¹⁹ Prop 1975/76:77 och 79.
²⁰ SOU 1977:86, 87 den 30 nov 1977.
²¹ Vakanserna, inte antalet polistjänster, var vid den här tiden det stora problemet.

- ²² Departementsprotokoll socialdepartementet 76-11-04.
- ²³ SOU 1975:62.
- ²⁴ Ds S 1976:5.
- ²⁵ Prop 1976/77:117.
- ²⁶ Prop 1977/78:104, efter remissbehandling av en departementsstencil samt kontakter med arbetsmarknadens parter.
- ²⁷ Intervjuer Gerhard Larsson, Nils Carlshamre, Gabriel Romanus m fl.
- ²⁸ Brev Gerhard Larsson 78-06-05.
- ²⁹ Carl Bildt 1978-06-13: "Anteckningar från regeringsöverläggningar på Haga 78-06-07".
- ³⁰ Dels skulle det ha kostat minst en miljard i en budget vars underskott stigit oroväckande, dels gillade man inte utformningen. Socialministern nöjde sig med att föreslå riksdagen att ersättningen för den sista månaden i föräldraförsäkringen fylldes ut så att även den ersatte inkomstbortfall. Förslaget förankrades hos socialdemokraternas Sven Aspling. Intervju Gabriel Romanus.
- ³¹ Prop 1976/77:53.
- ³² Se S-E Larsson 1986, s 77 ff.
- ³³ Scherman hade ingen politisk bakgrund men var som statssekreterare på bostad/planområdet starkt inriktad på att han i den nya regeringen hade uppdraget att göra så mycket verklighet som möjligt av Fälldins plädering i valrörelsen för att det skulle gå att halvera energiåtgången i bostäder.
- ³⁴ Intervju Scherman.
- ³⁵ Se S-E Larsson 1986, s 228 f.
- ³⁶ Intervju Anna-Greta Leijon.
- ³⁷ AMS skrivelse den 8 oktober 1982: "Behov av förstärkta resurser för att motverka arbetslöshet".
- ³⁸ En del utredningsmaterial fanns, på grundval av uppdrag från tidigare regeringar. Vidare gav den nya regeringen ett särskilt uppdrag till en arbetsgrupp ledd av generaldirektör Bertil Rehnberg, som redovisade sina förslag före nyår. Förra finansministern Gunnar Sträng fick som uppdrag att förhandla fram ett nytt och för LKAB förmånligare malmtransportavtal mellan LKAB och SJ.
- ³⁹ Intervjuer Feldt, Sten Andersson, Leif Karlsson m fl.
- ⁴⁰ Den lokala överenskommelse som krävdes mellan staten och Stockholms läns landsting rörande ersättning till SJ för lokaltågstrafiken löstes genom ett särskilt förhandlingsuppdrag från Curt Boström till Gunnar Sträng.
- ⁴¹ Med undantag för några konkreta statliga investeringsprojekt låg regeringens möjligheter i att ge vissa riktlinjer, uttrycka ambitioner, tillsätta delegationer, höja stimulansbidrag och införa nya. Det låg inte i regeringens makt att direkt åstadkomma det ökade byggandet eller de fjärrvärmeinvesteringar som den önskade. För detta fordrades en uppföljning i form av bl a intensiv opinionsbildning från t ex energiminister Birgitta Dahl i förhållande till kommunerna. Och som i fallet med bostadsbyggandet räckte inte heller detta, helt enkelt därför att verkligheten såg ut på ett sätt som regeringen inte kunde rubba (typ att det inte

- fanns en köpkraftig efterfrågan på nya lägenheter och en planberedskap i kommunerna för ökat bostadsbyggande).
- ⁴² Den visade sig leda till att det under sommarmånader blev billigare att importera el från Norge än att producera egen vattenkraft. Denna skatt är emellertid också ett exempel på hur det svenska utredningsväsendet är så omfattande att det ofta finns underlag även i frågor där en ny regering avser att genomföra politiska förändringar. Den 1979 tillsatta energiskattekommittén var just 1982 klar med ett betänkande om skatt på energi, som i en bilaga (SOU 1982:17) också hade analyserat möjligheterna att beskatta vinster från vattenkraft.
- ⁴³ Ända fram till i slutskedet av valrörelsen hade socialdemokraterna hävdad att denna sparform omedelbart skulle upphävas av en ny regering och ersättas av nya former för sparstimulanser som partiet sades överväga. Något konkret arbete med detta skedde dock inte under tiden före valet. Erik Åsbrink och Harald Fälth på utredningskansliet förstod i augusti att en ny regering inte skulle hinna ersätta skatte- sparandet med andra sparstimulanser redan till årsskiftet 1982/83. De tryckte på främst Feldt att man måste få respit. Feldt intervjuades i slutet på valrörelsen i Veckans Affärer och sade då ungefär detta, vilket uppmärksammades. Den tidsfördröjning som partiet ändå av arbetstekniska skäl skulle tvingas till i regeringsställning kom därmed att deklarerats före valet. Intervju Åsbrink.
- ⁴⁴ Departementsprotokoll finansdepartementet 83-01-27.
- ⁴⁵ Ds Fi 1983:15.
- ⁴⁶ Prop 1983/84:30.
- ⁴⁷ I ekobrottskommissionens slutbetänkande, SOU 1984:15, s 276, förtecknas hela 25 rapporter som BRÅ avlämnade under åren 1978–1982 i sin översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet.
- ⁴⁸ SOU 1984:15. De båda uppmärksammade kommissionerna om ekonomisk brottslighet och om narkotika – den senare ledd av Stockholms polismästare Hans Holmér – var inte förberedda under oppositionstiden. De fördes fram först genom ett inlägg av Olof Palme i den avslutande partiledardebatten i TV två dagar före valet. Det skedde på förslag av Ingvar Carlsson under förberedelserna inför debatten ute på Bommersvik. Intervju Ingvar Carlsson.
- ⁴⁹ Ds B 1981:15.
- ⁵⁰ Intervju Åsbrink.
- ⁵¹ Intervju Edin.
- ⁵² Intervju Bengt K Å Johansson.
- ⁵³ Enligt pressmeddelande från industridepartementet.
- ⁵⁴ Samtal Olof Palme m fl. Dock var den obligatoriska extra beskattning av aktieutdelningar som aviserades vid starten ett utflöde av fonddiskussionerna, dels genom motiveringen att underlätta stabiliseringspolitiken, dels genom att avsättningen skulle bilda "startkapital" för något slags fondsystem. Intervju Edin.
- ⁵⁵ Intervju Edin.
- ⁵⁶ Med denna korta tidshorisont insåg Edin också omedelbart att den

tekniskt, principiellt och konstitutionellt mycket svåra frågan om direktval till fondstyrelserna inte kunde lösas förrän senare. Intervju Edin.

⁵⁷ Kjell-Olof Feldts almanacka samt intervju Edin.

⁵⁸ Intervju Lars Hjalmarson.

⁵⁹ Enligt Feldts almanacka.

⁶⁰ Intervjuer Feldt, Edin.

⁶¹ Den främsta funktionen hos denna konstruktion var att tjänstemannahjälp lättare kunde mobiliseras från de delar av regeringskansliet som var företrädare och att socialdepartementet, med ansvar för AP-systemet, inte ställdes vid sidan om.

⁶² SOU 1983:44, Ds Fi 1983:13 samt Ds Fi 1983:20.

⁶³ SOU 1982:1, 2 och 3; utredningen genomförd av professorn och folktopartisten Gustaf Lindencrona, vilken senare kom att ingå i de borgerliga partiernas fondavvecklingsgrupp.

⁶⁴ Intervju Edin.

⁶⁵ Att partierna fäster betydande vikt vid att i regeringsställning söka förverkliga det de har sagt i opposition styrks av att samtliga regeringspartier, både 1976 och 1982, efter ungefär ett år av regerande har sammanställt utförliga rapporter där de jämfört valprogram, regeringsförklaring och regeringsåtgärder. Dessa sammanställningar har publicerats i form av skrifter, som framförallt distribuerats till medlemmarna, och har också bildat underlag för redovisningar till stämmor, landsmöten och kongresser. När partierna i arbetet med sådana sammanställningar upptäckt att alltför lite gjorts åt någon viss punkt i ett valprogram har det föranlett nya initiativ i regeringsarbetet. Rapporterna "Avstämning mot regeringsförklaringen" 1976 och "De första hundra dagarna" 1982 kom båda till efter ett systematiskt arbete på direktiv från och under ledning av den politiska delen av statsrådsberedningen. Redovisningar har också getts i partistyrelsers berättelser till kongresser och stämmor.

⁶⁶ Rydén 1983, s 47.

⁶⁷ Med start våren 1977, mer systematiskt från våren 1978, har regeringens budgetarbete i praktiken lagts om så att det inte längre motsvarar den gamla läroboksversionen med start i myndigheternas petitor i september. Ända från de här åren, och fortsatt under de socialdemokratiska regeringarna, är det regeringen själv som har tagit initiativet i budgetarbetet genom inte bara hårdare styrning av myndigheternas petitorarbete utan även egna politiska översyner varje vår inför höstens slutliga budgetmanglingar. Jfr Bengt K Å Johanssons redovisning av budgetprocessen i hearing inför riksdagens konstitutionsutskott, KU 1984/85:35.

⁶⁸ Carl Bildt: "Anteckningar från Harpsundsöverläggningar 77-03-03/04", 22 utskrivna A4-sidor.

⁶⁹ Brev Feldt, ingående i samlingen "budgetcirkulär" som jag har tillgång till.

⁷⁰ Intervjuer de fyra statssekreterarna, främst Ulf Larsson.

⁷¹ I SB satt f ö de två statssekreterarna Ulf Larsson (sammanhållande

budgetkraft under oppositionsåren) och Odd Engström (f d departementsråd på finansdepartementets budgetavdelning) samt som kontaktperson Bill Fransson (tidigare budgetavdelningen). Betecknande är att Bill Fransson övergick från statsrådsberedningen till att bli budgetchef i finansdepartementet den 1 juli 1983 och att Klas Eklund, som hade skrivit viktiga delar av finansplanerna, senare övergick till att bli nära medarbetare till Olof Palme.

⁷² Intervju Leif Karlsson.

⁷³ Brauer 1986, s 28.

⁷⁴ I kommundepartementet, som hade länsstyrelserna om hand, var Johannes Antonsson minister. På industridepartementet, vars chef hade ansvar för den regionala planeringen, satt Nils G Åsling. Bostadsdepartementet, med den fysiska planeringen, leddes av Elvy Olsson. I mindre grad berördes även det moderatledda kommunikationsdepartementet (vägplanering m m) samt det fp-ledda arbetsmarknadsdepartementet (länsarbetsnämnderna).

⁷⁵ Mogård 1981, s 51.

⁷⁶ Intervju Claes Eklundh samt "Propositionshandboken" 1985, s 21 f.

⁷⁷ Enligt programutskrift, socialdemokraternas arkiv.

⁷⁸ Riksdagsprotokoll 1976/77:16, s 60.

⁷⁹ Jfr Rose 1984 och Amnå 1981.

⁸⁰ Egna beräkningar utifrån "Register över gällande SFS-författningar 1 januari 1980". Jfr Söderlind, Petersson 1986, s 230 ff.

⁸¹ Byggnadslag och byggnadsstadga, taxeringslag, brottsbalk, skolförordning, arbetsmarknadskungörelse m fl.

⁸² Tarras-Wahlberg 1980 samt en uppföljande studie redovisad i Politisk tidskrift nr 1-2 1984, s 117 ff. Tarras-Wahlberg har för perioden 1971-1985 studerat antalet "krångellagar" för företag (definierade som lagar "som på något sätt försvårar, fördyrar eller förbjuder företags verksamhet") och finner att särskilt antalet skattelagar av detta slag är påtagligt fler under de socialdemokratiska regeringsperioderna än under de borgerliga. Definitioner och beteckningar i studien kan självfallet diskuteras, men huvudslutsatsen att de socialdemokratiska regeringarna inneburit fler skatteskärpningar och skattehöjningar riktade till företagssektorn tycks korrekt.

⁸³ SCB: "Offentliga sektorn, Utveckling och nuläge" 1985.

⁸⁴ Grundmaterialet har hämtats från riksrevisionsverkets årliga publikationer med redovisning av statsbudgetens utfall för närmast föregående budgetår.

⁸⁵ Ett motsvarande diagram över statlig utgiftsutveckling redovisas i 1987 års långtidsutredning, SOU 1987:3, s 88.

⁸⁶ Ingen korrigerig har här skett för anslagsposter som lyfts ut ur statsbudgeten från ett år till ett annat. Större förändringar av det slaget genomfördes f ö först senare.

⁸⁷ Se den socialdemokratiska utredningsrapporten "När moderaterna höjde skatten", 1982, skriven av Erik Åsbrink. Dock sänktes samtidigt en del skatter. Bl a togs den allmänna arbetsgivaravgiften bort.

⁸⁸ Enligt riksrevisionsverkets ändamålsuppdelning och grundstatistik.

- ⁸⁹ Se t ex Amnå 1981 och Heclo, Wildavsky 1974. Rombach 1986, särskilt s 35, redovisar dock studier som går i olika riktning.
- ⁹⁰ Dessa tre huvuduppgifter kan sägas svara även mot en historisk utveckling av statens funktioner. Se Rose 1976b.
- ⁹¹ Posten "bostad" består i statsbudgeten till helt övervägande del av socialt motiverade bidrag och subventioner. Det är därför rimligt att betrakta den mer som uttryck för ambitioner inom välfärdsstaten än som näringspolitik.
- ⁹² Motion 1981/82:2276.
- ⁹³ SCB 1987.
- ⁹⁴ Borg, Larsson 1977 rörande 1976. Intervjuer Ulf Larsson, Sven Dahlin rörande 1982.
- ⁹⁵ Listorna är daterade 27 augusti 1976 resp 15 juli 1982.
- ⁹⁶ En del av de planerade propositionerna kom att ingå i samlingspropositioner eller som förslag i statsbudgeten, varför antalet gemensamma blir olika beroende på från vilket håll man räknar.
- ⁹⁷ De tolv är: (hösten 1976) prop 1976/77:19 om förtroendemannastyrelsen i länsstyrelsen, 24 om återkallande av inkomstskatteförslaget för 1977, 42 om sänkning av den statliga inkomstskatten för 1977, 45 motsvarande ifråga om sjömansskatten samt pensionärernas beskattning, 53 med förslag till villkorlag för hantering av kärnkraftsavfall, (våren 1977) 75 om utlandssvenskarnas rösträtt, 83 om inträde i IDB och andra exportfrämjande åtgärder, 107 om energihushållning i byggnader, 109 om aktiekapitalets storlek för småföretag, 115 om åtgärder för att underlätta företagets uppgiftslämnande, 122 om ändring i byggnadslagen för att underlätta glesbebyggelse, 127 om upphävande av statlig myndighets skyldighet att anlita PK-banken.
- ⁹⁸ De elva är: (hösten 1982) prop 1982/83:50 om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, 55 om upphävande av beslutet om karensdagar m m, (våren 1983) 84 om ändring i lagen mot skatteflykt, 90 om kommunalekonomiska frågor inför 1984, 102 om tillfällig vinstskatt, 119 om JAS-projektet, 120 om utveckling i Norrbotten, 130 om teko-industrin, 134 om åtgärder för snabbare avgöranden i skattebrottmål, 139 om likvidation av aktiebolag, 145 om skogspolitiska åtgärder.
- ⁹⁹ För att genomföra klassificeringen har fordrats några hjälpregler som jag här inte tar utrymme att redovisa. Vikti- gast är att samma bedömningsgrunder har tillämpats på båda regeringarna. I praktiken har det heller inte visat sig vara särskilt svårt att vid en noggrann läsning av propositionerna klassificera dem.
- ¹⁰⁰ Egen genomgång av propositioner och deras utredningsbakgrund.
- ¹⁰¹ Egen genomgång med hjälp av kommittéberättelser m m samt statistik i KU:s betänkanden 1976/77:44 och 1982/83:30.
- ¹⁰² Intervjuer Gunnarsson, Bildt, Tham. Se även Borg, Larsson 1977.
- ¹⁰³ Nomineringar av nya borgerliga ledamöter skedde däremot normalt genom beredning i riksdagsgrupperna och deras kanslier. Detsamma gäller f ö efter 1982. Ett socialdemokratiskt statsråd bestämmer inte vilka företrädare för socialdemokraterna som ska ingå i en utredning. Det gör normalt gruppledningen i riksdagen. Ifråga om ordförande är

- däremot statsrådets/regeringens handlingsutrymme stort. Intervju Hans Gustafsson m fl.
- ¹⁰⁴ Intervjuer Ingvar Carlsson, Kjell Larsson.
- ¹⁰⁵ Brev Kjell Larsson till statssekreterarna.
- ¹⁰⁶ De utformades inom "framtdsgruppen" och förankrades av Ingvar Carlsson inom regeringen. De redovisas i Ds SB 1984:1 samt i budgetpropositionen 1983, bilaga 1.
- ¹⁰⁷ Pressmeddelande statsrådsberedningen 1982-12-30.
- ¹⁰⁸ Dir 1984:5.
- ¹⁰⁹ Ds Ju 1975:14 "Rapport om utredningsväsendet". En särskild kommittéhandbok hade också utgivits.
- ¹¹⁰ Brev från Ulf Larsson till statssekreterarna den 7 februari 1983 samt propositionshandboken 1985, s 25.
- ¹¹¹ Här har då inte inräknats kommittéer som var färdiga utan endast sådana som avslutats under pågående arbete genom ett aktivt regeringsingripande. KU 1976/77:44 samt egen genomgång av regeringsprotokoll och kommittéberättelser.
- ¹¹² Borg, Larsson 1977 samt KU 1976/77:44 och KU 1982/83:30.
- ¹¹³ KU 1976/77:44, s B 23 ff.
- ¹¹⁴ Före rättschefen Claes Eklundh konstaterar, att i synnerhet justitiedepartementet har en evighetsprocess av ständiga nya översyner av olika delar av lagmassan, alldeles oavsett om statsråd tar initiativ eller inte. I samband med att en lagändring föreslås i en proposition dras som regel fortsatta utredningar igång; verkligheten, skrivelser från olika myndigheter m m påkallar uppmärksamhet hos enheterna på områden som behöver ses över. Tjänstemännen skriver då självständigt utkast till direktiv till utredningar och förelägger dem för statsrådet för godkännande. Intervju Eklundh.
- ¹¹⁵ Även utredningar där det visserligen förelegat framstötter från annat håll men där uppenbart regeringens egen vilja har varit avgörande för att utredningen tillsatts har förts till kategorin " eget initiativ". För "samband med valprogram" har klassats även utredningar i frågor som inte kan sägas ha varit helt centrala i valrörelsen, men där det är klart att partiet/partierna före valet drev en bestämd politisk linje som man fäste viss vikt vid.
- ¹¹⁶ En hel del av riksdagsbeställningarna har åtminstone något av de nya regeringspartierna varit med på, så innebörden är inte att utredningarna tillsatts mot den nya regeringens vilja, bara att de inte är uttryck för ett eget initiativ i syfte att förverkliga egna politiska sakambitioner av vikt.
- ¹¹⁷ Egen bearbetning utifrån justitiedepartementets grundstatistik och kommittéberättelserna resp år.
- ¹¹⁸ Detta konstateras i en ambitiös undersökning, uppföljning av Isberg 1984, som gjorts inom konstitutionsutskottets kansli och som redovisas i KU 1984/85:35, s 277 ff. Undersökningen gör dock inte en tydlig åtskillnad mellan andel parlamentarisk representation över tillsatta utredningar och grad av parlamentarikerinflytande över regeringens beredningsprocess.

- ¹¹⁹ Sammanställningar av dessa regeringsbeslut resp år finns i min samling.
¹²⁰ Översiktligt har även andra halvåret 1977 resp 1983 studerats.
¹²¹ Jfr Rombach 1986, som med material från kommuner visar hur politiskt "prat" ofta används för att hantera svåra ekonomiska dilemman.

KAPITEL XI

- ¹ Ett omfattande material om detta finns i Bildts samling. Delningen beskrivs i KU 1976/77:44.
² Per-Erik Nilsson 1976-11-25: "PM med anledning av den tänkta 'Sysselsättningsberedningen'".
³ Per-Erik Nilsson 1976-10-14: "PM med synpunkter på förhållandet Ju/fackdepartementen i lagstiftningsfrågor" m fl interna promemorior.
⁴ Se KU 1976/77:44 samt Jonsson 1986. Den nya lagstiftningen gällde inte formellt förrän från 1 jan 1977, men redan den gamla regeringen hade bundit sig för att i praktiken tillämpa dess krav på information och samråd redan hösten 1976, något som verksamt bidrog till tidspressen i det första budgetarbetet. Intervjuer Sten Westerberg, Lars Wohlin.
⁵ Se prop 1982/83:65 samt 1982/83:110.
⁶ Intervjuer Ulf Larsson och Claes Eklundh vilkas beskrivning bekräftas av samtida artiklar i Klaraposten.
⁷ Denna förordning, 1982:1177, ersatte såväl den gamla departementsförordningen (1963:214) som förordningen (1980:560) med instruktion för regeringskansliet. Förenklingen är till glädje även för kommande regeringar. Den 3 januari 1983 beslutade regeringen om överflyttning av tjänster. Den 17 februari 1983 godkände den avtal om lönegradsplacering m m. Också kommittéer måste överflyttas, genom särskilda beslut. Och riksdagen måste godkänna att de nya departementen disponerade budgetmedel för de gamla. Prop 1982/83:110.
⁸ Skrivelse från REDO-gruppen till civilminister Bo Holmberg den 18 maj 1983.
⁹ SFS 1983:688.
¹⁰ Se Klaraposten nr 2, april 1983.
¹¹ Torbjörn Larsson 1986, s 202.
¹² "PM om SB:s och övriga partiledarkansliers medverkan i beredningen av propositionsförslag m.m.", 77-01-23.
¹³ Dock trädde i stor utsträckning de tre cheferna för samordningskanslierna i deras ställe, i kraft av att samtliga tre – Gösta Gunnarsson, Carl Bildt och Carl Tham – hade så stark egen förankring hos sina partiledare att de i många ärenden kunde tala i deras namn och därmed bespara dem arbete.
¹⁴ Denna bedömning gör bl a dåvarande statssekreteraren i ekonomidepartementet, Lars Wohlin, i intervju för denna avhandling. Per Ahlmark, som var den av partiledarna som tidigt var inne på tanken på en devalvering, förklarar efteråt att ett huvudskäl till att han inte drev denna tanke hårdare den första tiden i regering var att hans tid och kraft upptogs av så mycket annat, akut, som måste hanteras.

- ¹⁵ Intervju Ulf Larsson.
¹⁶ Intervjuer Odd Engström, Bill Fransson, Hans Dahlgren. Om några av de många "affärerna" se KU 1982/83:30 samt KU 1983/84:30.
¹⁷ Intervju Ingvar Carlsson i Dagens Industri 28 aug 1986.
¹⁸ Intervju Hans Dahlgren.
¹⁹ Intervjuer Hans Dahlgren, Bill Fransson, Odd Engström och Ingvar Carlsson.
²⁰ Intervjuer Ingvar Carlsson, Kjell Larsson.
²¹ PM av Kjell Larsson om framtidsgruppens arbete, den 9 nov 1983.
²² Intervjuer Ingvar Carlsson m fl.
²³ Intervju Ingvar Carlsson.
²⁴ Processen beskrivs i statskontorets rapport 1985:5, s 7 ff.
²⁵ Ibid, s 52 ff.
²⁶ Intervjuer Erik Krönmark, Gunnar Nordbeck.
²⁷ Intervju Ulf Larsson.
²⁸ Intervju Thage G Peterson och genomgång av departementsprotokoll.
²⁹ Förslag till statsrådet Karin Andersson den 3 september 1982 från arbetsgrupp tillsatt våren 1982 rörande organisationen av jämställdhetsarbetet inom arbetsmarknadsdepartementet.
³⁰ Ds C 1983:16.
³¹ Intervju Ulf Larsson.
³² Jfr Mellbourn 1986, s 98.

KAPITEL XII

- ¹ KU 1982/83:30 samt KU 1976/77:44.
² Intervju Ulf Larsson samt brev från denne till statssekreterarna den 9 december 1982.
³ KU 1977/78:35, s 43.
⁴ KU 1983/84:30, s 247.
⁵ Söderlind, Petersson 1986, s 151.
⁶ Efter en genomgång av statskalendrar m m samt samtal med insiktsfulla personer (främst de f d rättscheferna i statsrådsberedningen, Per-Erik Nilsson och Claes Eklundh, ifråga om den regionala nivån f ordföranden i landshövdingeföreningen Gunnar Helén samt på några specialområden, som försvaret och domstolsväsendet, erfarna statssekreterare) har jag kommit fram till att följande tolv kategorier kan tänkas rymma politiskt intressanta utnämningar från en ny regering: 1. Departementsråd på sakenheter i departementen, 2. Generaldirektör, överdirektör, styrelseordförande i centrala ämbetsverk, 3. Samma kategorier i affärsdrivande verk, 4. Kanslichef och styrelseordförande i centrala råd och nämnder, 5. Justitiekansler, 6. Rikspolischef samt polismästare i Stockholm, Göteborg och Malmö inom polisväsendet, 7. Riksåklagare och biträdande RÅ inom åklagarväsendet, 8. Justitieråd, regeringsråd, hovrättspresidenter och kammarrättspresidenter inom domstolsväsendet, 9. ÖB, cheferna för armén, marinen och flygvapnet, militärbefälhavarna och chefen för försvarsstaben inom försvarsväsendet, 10. Årkebis-

kop och biskopar inom Svenska kyrkan, 11. Landshövdingar och deras ställföreträdare inom länsstyrelserna, 12. Regionala styrelser (länsarbetsnämnder, länsbostadsnämnder, länskskollnämnder, lantbruksnämnder och skogsvårdsstyrelser).

- ⁷ Egen genomgång av akten i ärendet samt intervjuer med Britt Mogård och Ingela Gardner och brev från Mogård.
- ⁸ Jfr undersökningen om utnämningar i KU:s granskningsbetänkande våren 1987.
- ⁹ Urvalet av vilka som är de viktigaste har skett med hjälp av de bedömningar som görs i främst Molin, Månsson, Strömberg 1979 och Birgersson, Westerståhl 1982.
- ¹⁰ Listorna finns i min samling. De återges även till stora delar i Hamme-
rich 1977, s 169.
- ¹¹ Ds C 1985:16, s 270.
- ¹² Ibid, s 288 f.
- ¹³ Nyman 1976, s 80, Söderlind, Petersson 1986, s 162 ff.
- ¹⁴ Christoffersson 1983, s 179.
- ¹⁵ Betydelsen av det framträder även i Jacobsson 1984.
- ¹⁶ Jfr Laegreid, Olsen 1978.
- ¹⁷ Sammanställning Ulf Larsson: "Styrelserepresentation i vissa myndigheter", 83-05-17.
- ¹⁸ Allan Larsson är en av dem som understryker detta motiv för att uppträda "juste" såväl när man lämnar över till en ny regering som när man själv tillträder. Intervju Allan Larsson.
- ¹⁹ SOU 1985:40, s 257.

KAPITEL XIII

- ¹ De allmänpolitiska debatterna i oktober efter valet och i månadskiftet januari/februari, finansdebatten i mars samt den avslutande ekonomisk-politiska debatten i juni.
- ² Riksdagens protokoll 1982/83:16, s 33.
- ³ Bohman 1984, s 280 f.
- ⁴ Riksdagens protokoll 1982/83:16, s 36.
- ⁵ Ruin 1986 visar hur Tage Erlander lade mycket stor vikt vid denna uppgift för statsministern.

KAPITEL XIV

- ¹ Jfr Crozier 1977: "All modern democratic systems suffer from a general separation between an electoral coalition and the process of government. A completely different set of alliances is necessary to get an electoral majority and to face the problems of government."
- ² Jfr Barbara Castle (citerad i Rose 1974, s 415) om vad som händer när en parlamentsledamot blir minister: "From that moment, the minister is cut off from every source of political activity that has given her life

meaning and expression. Political activity continues only to the extent that it is authorised by the management of the minister's life. Just out of that door and they say: 'Oh, Minister, your Permanent Secretary is waiting.' " Svenska statsråd formulerar sig förbluffande lika Barbara Castle när de ombeds att öppet beskriva övergången från opposition till regering.

- ³ Detta är en huvudsats i alla studier som har gjorts av regeringar. Se t ex Mayntz, Scharpf 1975, s 90, 133, Downs 1957, s 211, Downs 1966, s 112, Simon 1971, s 143 f, Laegreid, Olsen 1978, s 245, 252, Heclö, Wildavsky 1974, s 130, Headey 1974, s 32 ff, 287. Neustadt 1965, s 181, konstaterar att den amerikanske presidenten "remains the prisoner of first things first. And almost always something else comes first."
- ⁴ Om begreppet "frågekö" se March, Olsen 1983, s 35.
- ⁵ Mayntz, Scharpf 1975, s 91, anger utifrån sina västtyska studier sex urvalskriterier: 1. Exekutiv uppmärksamhet får politiskt kontroversiella problem och politiska initiativ som kan väntas skapa intensiv politisk konflikt, 2. Exekutiv uppmärksamhet får projekt och förslag som hjälper till att hantera akuta kriser, 3. Uppmärksamhet får också program och initiativ som kan väntas ge stor publicitet och starkt positivt gensvar från allmänheten, 4. Uppmärksamhet gör vidare frågor i vilka departementet har utsatts för offentlig kritik, 5. Uppmärksamhet måste ges frågor som förs fram av ett annat statsråd, av en ledamot i den egna riksdagsgruppen eller av någon annan politiskt ledande person, 6. Slutligen har en minister som regel något specialintresse, ofta grundat på en personlig livserfarenhet, som han lätt uppmärksammar.
- ⁶ Bekräftas även i svensk politisk miljö av Torbjörn Larsson 1986.
- ⁷ Jfr Neustadt 1965, s 19.
- ⁸ De böcker som skrivits om regeringskriserna 1978 och 1981 visar att medierna hade en direkt och påtaglig inverkan på den politiska processen mellan koalitionspartierna i regeringen.
- ⁹ Jfr Holmberg, Gilljam 1987, s 295.
- ¹⁰ Intervju Ulf Larsson. Verkligheten har sedan visat att man hade rätt: fallande oljepriser i kombination med devalveringen gjorde att pensionerna år 1985, med den gamla formen för värdesäkkring, var exakt desamma som de skulle ha blivit med de borgerligas nettoprisindex. Beräkningar av riksdagens utredningstjänst.
- ¹¹ Se RRV:s rapport dnr 1985:1014 på uppdrag av regeringen.
- ¹² "A party is not put in power simply to do what it wants. It must also do what is necessary." konstaterar Rose 1980a, s 146.
- ¹³ Visas i Westerståhl, Johansson 1985.
- ¹⁴ Ruin 1986, s 293, belyser från Koreakrisens år hur det även för Erlander var en realitet att lägen kunde tänkas uppkomma där samlingsregering blev önskvärd eller nödvändig.
- ¹⁵ Ingvar Carlsson inskräpte vid träffar med de socialdemokratiska statssekreterarna 1982-1983 hur viktigt detta var; en socialdemokratisk regering måste visa sig administrativt kompetent. Motsvarande tanke var viktig även för Ulf Adelsohn inför ett regeringsskifte 1985. Medvetna ansträngningar för att hålla nere handläggnings- och beslutstiderna för

ären som berörde enskilda var bland de första initiativ Adelsonh förberedde för det fall han blev statsminister.

- ¹⁶ Egen datorkörning i TT-Nyhetsbanken.
- ¹⁷ Om skillnaden mellan frågor rörande ansvar/skuld och verkliga positionsfrågor se bl a Sjöblom 1968, s 169.
- ¹⁸ "Oppositions dwell in a house not of power but of words", konstaterar Rose 1980a, s 55.
- ¹⁹ Ett av många exempel är alkoholfrågan, en av de första som 1976 års regering fick behandla, efter ett betänkande från alkoholpolitiska utredningen som remissbehandlats. Denna utredning tillsattes 1965 med anledning av att tio år hade gått sedan motboken avskaffats och fick sin inriktning präglad av tidens tänkande (mellanölet infördes samma månad, oktober 1965); den var klar i december 1974 och sedan remissfärdig för att tas om hand av Fälldin I, i en tid med helt andra problemupplevelser på alkoholområdet.
- ²⁰ Professor David Ingvar har i artiklar och böcker, utifrån forskningen om hjärnan, framhållit hur absolut centralt detta tidsmedvetande i tre faser är för såväl individer som organisationer. Analysen här är påverkad av Ingvars teser och starkt bekräftad av mina empiriska iakttagelser från den politiska miljön. Se bl a Ingvar 1983, Ingvar 1984, Ingvar, Sandberg 1985.
- ²¹ Om skillnaden i de egenskaper som krävs i partiuppgiften före val och regeringsuppgiften efter val noterar Blondel 1982, s 230: "Politicians are separated in their careers from the skills which they, if successful, will have to display." Cronin 1975, s 10 skriver: "An ability to get elected and even reelected is decidedly different from an ability to govern the nation. Some observers are convinced that what it takes to become president even unfits a person for the executive and administrative side of the job. That is to say, the qualifications for political man to win the highest office are quite unrelated to the qualifications of executive man needed to govern and to implement major policy changes in office." Hess 1976, s 16, konstaterar att regeringsledarens stab efter ett regeringsskifte främst består av personer som har omgett honom under den föregående kampanjen: "They bring to their job an understanding of the President, loyalty, and in some cases a set of skills that are transferable from the campaign, such as press relations and scheduling. Their primary interests, however, usually have been in the art of politics, not governance." Även om iakttagelsen primärt gäller USA är den inte helt utan relevans heller för parlamentariska system, som Sverige. Se även Stockman 1986.
- ²² Återgiven i Hjern 1974, s 38.
- ²³ Om den ömsesidiga prövningsprocessen mellan tjänstemän och politiker vid början av en ny arbetsrelation se Damgaards studie från Danmark, redovisad i Dogan 1975, s 286.
- ²⁴ Om revirbeteende och revirstrider se Downs 1966, s 211–222. I svensk politisk verklighet Torbjörn Larsson 1986. Även mina intervjuer bekräftar betydande revirbeteenden i det svenska regeringskansliet. De är dock svåra att skilja från verkliga åsikts- och intresseskillnader.

- ²⁵ Se t ex Hess 1976, s 17, Mayntz, Scharpf 1975, s 40, Headey 1974, s 160.
- ²⁶ Se t ex Mueller 1970 som använder detta begrepp i en studie av tidsvariationer i amerikanska presidenters popularitet.
- ²⁷ Olof Johansson var inte före valet medveten om t ex skadestånds- och kontraktsläget (enligt intervju denne). Om Sydkrafts arbete med att efter valet informera företrädare för de nya regeringspartierna om en mängd praktiska och ekonomiska problem, se Bergquist 1985.
- ²⁸ S-E Larsson 1986 visar att Fälldin medvetet valde denna tidsuppläggning.
- ²⁹ Tiden ingick som en faktor i Björn Molins modell för partibeteende i Molin 1965, i form av kravet på kontinuitet, men tycks i senare analyser och modeller ha tonats ned. En slutsats av denna avhandling är alltså att större avseende åter måste fästas vid tidsfaktorn.
- ³⁰ von Sydow 1978 samt Lewin 1970 och 1984 diskuterar olika sätt att se på den politiska elitens roll och uppdrag.
- ³¹ Petersson 1987, s 140 ff.
- ³² Jfr Ruin 1982.
- ³³ Ännu i Söderlind, Petersson 1986, s 317 ff, ges den gamla läroboksbilden av den statliga budgetprocessen, som inte längre stämmer med verkligheten. Processen startar numera inte med att myndigheterna 1 september kommer in med sina petitor.
- ³⁴ Kjell-Olof Feldt betonar denna avgörande skillnad.
- ³⁵ Suleiman 1974 visar att det även i ett land som Frankrike är graden av partisammanhållning inom och bakom regeringarna som mer än något annat förklarar skillnader i stabilitet och styrka hos regeringarna mellan olika tidsperioder.
- ³⁶ Anders Björck, riksdagsledamot för moderaterna och mångårig ledamot i partistyrelsen, konstaterar i en artikel 1986: "För många är det en självklarhet att moderata samlingspartiet står för klara marknadsekonomiska lösningar vad gäller ekonomi- och näringspolitik, kommunikationsfrågor etc. Så är och har nu inte alltid varit fallet. I själva verket är det först på senare tid som partiet mera konsekvent börjat driva frågor som avskaffande av monopol inom den offentliga sektorn, avreglering av statliga och kommunala verksamheter, frihet inom transportsektorn m.m.". SvD Brännpunkt 25 juli 1986.
- ³⁷ Jacobsson 1984 kommer till samma slutsats i en studie av just samspelet mellan departement och ämbetsverk: "Kanske är den viktigaste effekten av den svenska konstitutionella modellen inte att den hindrar departementens styrning, utan att den tvärtom underlättar för departementen att styra inom de områden där de själva vill styra. Styrningen förutsätter en förmåga att definiera frågors dignitet... Departementens förmåga att ta till sig frågor överstiger långt förmågan att hålla frågor ifrån sig. Ett av de sätt departementen har att hålla frågor ifrån sig är att hänvisa till verkens konstitutionellt sett självständiga ställning. Föreställningen om ämbetsverkens självständighet kan, oavsett vilket konstitutionellt stöd den egentligen har, vara positiv för departementens möjligheter att styra." Jacobsson 1984, s 191 f.
- ³⁸ Aberbach, Putnam, Rockman 1981, s 118.

- ³⁹ Verksledningskommittén tycks däremot i sitt betänkande SOU 1985:40 underförstått utgå från att alla de sex stegen i det politiska beslutsträdet är oproblematiske.
- ⁴⁰ Carl Bildt är en av dem som starkt förmedlar denna bild från 1976. Efter den första höstens ovana utbröt en slags belåten lättnad i statsråds-kretsen över att ärendena och rutinerna nu löpte, minns han. Intervju Bildt.
- ⁴¹ Detta framgår mycket klart av Thorbjörn Fälldins och Per Ahlmarks anföranden 1976. Det var dock inte bara en taktisk anpassning. Det inre arbetet inför stämmor och landsmöten, motioner och program-grupper, riksdagsmotioner och tal m m visar att de båda mittenpartier-na hade en egen genuin social reforminriktning.
- ⁴² Slutsatsen ligger nära den som dras i Brunsson, Jönsson 1979, s 139, efter en studie av kommunalpolitiken. Även Torbjörn Larsson 1986 reflekterar avslutningsvis att bristerna i politikutformning hos rege-ringskansliet möjligen trots allt inte ska åtgärdas främst där utan mera ”beror på att andra aktörer i det politiska systemet, t ex partierna och riksdagen, inte i tillräcklig utsträckning förmått svara för utformandet av politiken i vårt land. I den mån förändringar och nya organisatoriska åtgärder behöver genomföras bör därför, med detta synsätt, åtgärderna sättas in hos partierna och i riksdagen, så att kapaciteten för politikut-formning förstärks där.” Torbjörn Larsson 1986, s 287.

Dokument

Dokument 1

Ur Fermgruppens rapport

Tidplan och åtgärder i samband med regeringsbildningen

Den nya riksdagen samlas måndagen den 4 oktober bl.a. för val av talman. Riksdagens öppnande äger rum dagen därpå; vid ett klart valutslag kan då riksdagen underställas förslag om ny statsminister. Regeringsförklaringen bör då kunna avges vid sammanträde torsdag-fredag i samma vecka, varvid också ministerlistan presenteras.

Under de drygt två veckor som ligger mellan valet och regeringsförklaringens avgivande måste ett antal uppgifter klaras av – vid sidan av själva regeringsbildningen. I det följande förtecknas dessa utan att därmed någon fullständighet garanteras:

- regeringsförklaring utarbetas
- utseende av riksbankschef, statssekreterare (ev. också budgetchef och planeringschef i finansdepartementet), informationssekreterare samt personal till statsministerns kansli
- behandling av tjänstemän som skall lämna regeringskansliet
- ställningstagande i fråga om avlämnade men uppskjutna propositioner (viss motionstid finns) samt nya propositioner (normal motionstid); se bilaga 8
- inventering av frågor som skall resultera i proposition till höst-riksdagen 1982
- förberedelse av skrivelse till riksdagen om ny departementsorganisation
- förberedelser för budgetarbetet (enligt budgetdep. cirkulär skall fackdepartementens bud vara lämnade fredagen den 22 oktober, vilket ger två arbetsveckor för departementsledningen).

Till denna lista kan fogas de frågor som har med riksdagsgruppens arbete att göra (se punkt 4 C).

Dokument 2

PM Bengt Westerberg 25 februari 1985
(till Thorbjörn Fälldin och Ulf Adelsohn)

**Uppslag till gemensamma borgerliga utredningsinsatser
inför valet 1985**

Sjukförsäkringen

C och Fp har föreslagit sänkning av ersättningsnivån till 80 % i högst 30 dagar, M sänkning av nivån till 60 % i högst 10 dagar och därefter till 80 %.

Effekterna bör klargöras tydligare, liksom den koppling M gjort till skattesänkningar.

En genomgång av avtalsläget bör göras. Vad innebär tjänstemannaavtalet på den privata sidan resp. reglerna om arbetsgivarinträde på den offentliga sidan?

Finns andra orättvisor som samtidigt, utan (större) kostnader, skulle kunna elimineras? (Ex. LO-anställda liksom deltidanställda klagar ofta på att sjukersättningen slås ut som årsinkomst fördelad på alla årets dagar. Det ger låg ersättning för inkomstbortfall under de dagar dessa anställda verkligen är sjuka och skulle ha arbetat.)

Kan K G Scherman utnyttjas? Vilka fler kan sjukförsäkringen?

Arbetslöshetsförsäkringen

I motioner har alla partierna föreslagit att egenavgifterna bör öka från ca 5 % i dag till ca 20 %. C:s förslag om 25 kr/mån torde ge ännu något högre egenfinansiering. I denna formulering har Fp instämt.

Därtill kommer förslaget att öka egenavgiften i syfte att ge incitament för lägre avtal.

En komplikation är att egenavgifter och ersättningsnivåer skiljer sig mellan kassorna, liksom att arbetslöshetsrisken varierar mellan olika kassaområden.

En ordentlig kartläggning bör göras, liksom genomgång av praktiska problem.

Lämplig utredare är Anders Björklund, IUI, som skrivit om arbetslöshetsförsäkringen i boken "Inför omprövningen" som utgavs av ESO.

Väghåll och vägbyggande

M har föreslagit neddragningar av väghåll och vägbyggande. Det bör tillhöra de besparingar som C och Fp ev. skulle kunna acceptera.

Vissa frågor måste dock belysas:

- effekter på trafiksäkerhetsarbetet
- effekter på framkomligheten (t ex E 6, E 4)
- effekter på anläggningsarbetsmarknaden (blir det i stället en massa AMS-vägar är inte mycket vunnet)
- effekter på kapitalförslitningen

En möjlig utredare skulle vara Ingemar Ahlstrand, RRV (som fritidsjobb förstås). Ahlstrand har ett förflutet inom C och är numera medlem i Fp.

Vuxenutbildning

Fp och M har föreslagit besparingar på vuxenutbildningen, såväl KOMVUX som studieförbunden. Jag är osäker om C också gjort det. M har gått hårdare fram än Fp.

Situationen bör närmare beskrivas och analyseras. Jag skulle tro att det förekommer mycket "lyxstudier" men känner inte omfattningen. Några på vårt riksdagskansli har läst italienska på KOMVUX och får bidrag till vincirkel.

Jag har inget bra namn för utredning. (Det bör dock knappast vara någon med direkt anknytning till Medborgar- eller Vuxenskolan.)

Utförsäljning av statliga tillgångar

Alla tre partierna har förordat utförsäljning. Motiven är två: dels ideologiska (staten är inte lämplig att vara ägare i företag), dels statsfinansiella.

De ideologiska motiven torde spela en roll främst när det gäller de egentliga företagen, Procordia, Pripps etc. Här utgör kanske M:s rapport ett bra underlag. Kanske borde synpunkter kunna inhämtas på det från lämpliga personer?

De statsfinansiella behöver närmare penetreras. Såvitt jag förstår är det lämpligt att sälja ut om vi tror att privata huvudmän är bättre skickade att förvalta tillgångarna än vad staten är. Först då kan de vara villiga att betala ett bättre pris än nuvärdet av den

förväntade framtida avkastningen om staten behåller tillgången. Blir avkastningen densamma i statlig och privat regi är det sannolikt att staten får "betala" en del för att överlåta tillgången till privata intressenter. Denna problematik måste närmare analyseras.

Den principiella diskussionen bör föras mot bakgrund av de överlåtelsebara tillgångar staten förfogar över, t ex mark, skog och kraftverk.

Lämplig ekonom bör anlitas för detta syfte. Gunnar Eliasson på IUI? Johan Lybeck på Sparbankernas Bank? Lars Calmfors på Institutet för internationell ekonomi? Eller någon annan.

Uppmuntran av enskilda alternativ

Alla tre partierna är överens om att vi bör uppmuntra enskilda alternativ till den offentliga servicen inom undervisning och det sociala området.

I första hand bör en genomgång göras av de statliga regelsystem som påverkar möjligheterna att driva enskild verksamhet, t ex statsbidragsreglerna inom barnomsorgen, etableringskontrollen för tandläkare, socialstyrelsens kontroll av privata vårdhem, Dagmarreglerna, statsbidragssystemet på skolområdet. (På den sistnämnda punkten tycks M redan ha gjort en genomgång.) Genomgången bör utmynna i förslag till ändrade regler.

En bra rapport på detta område borde kunna presenteras på en gemensam partiledarpresskonferens.

Genomgången kan kanske ledas av en gemensam arbetsgrupp med tre representanter från våra riksdagsgruppskanslier?

Kommunal skatteutjämning

Statsbidragen till kommunerna ligger i storleksordningen 55 miljarder kr. Av detta är 10 miljarder skatteutjämningsbidrag och resten specialdestinerade. De största specialdestinerade bidragen avser utbildning (över 20 miljarder kr), barnomsorg, sjukvård samt social hemhjälp och färdtjänst. Till det kommer bidrag till sysselsättningskapande åtgärder.

Det nuvarande skatteutjämningsystemet beslutades 1979 och infördes under några år därefter. En översyn pågår f n.

Före valet 1982 fanns en borgerlig kommunalekonomisk arbetsgrupp under min ledning. I huvudsak två förändringar diskuterades i den gruppen:

1. Att göra om skatteutjämningsbidragen enligt de principer som gäller för församlingarna. Alla kommuner skulle erlägga en "avgift" till en fond ur vilken skatteutjämningsbidragen sedan utbetalades. (Paralleller kan också dras till det inomregionala skatteutjämningsystemet i Stockholms län där landstinget tar in pengar och ger till fattiga kommuner.)
2. En förändring av några av de specialdestinerade statsbidragen så att de i stället skulle utgå per capita.

C har varit inne på liknande tankegångar nu.

Vissa utgångspunkter borde vara klara:

- ett förändrat skatteutjämningsystem får inte innebära ökade kostnader för staten, snarare tvärtom
- den kommunala beskattningsrätten skall finnas kvar
- skillnader som beror på olika ambitionsnivåer eller olika skicklighet i förvaltningen av kommunerna måste accepteras (direkt sammankopplat med den kommunala självstyrelsen)

De tre partierna har varit överens om att minska kommunernas inkomster i betydande omfattning (för 1986 med 4–5 miljarder kr).

Med dessa utgångspunkter borde våra representanter i skatteutjämningskommittén kunna utarbeta ett gemensamt förslag.

Förmögenhetsskatten på arbetande kapital

De tre partierna har alla föreslagit att beskattningen av förmögenhet som är nedlagd i arbetande kapital i mindre företag bör tas bort. Tidigare har detta stött på problem av olika slag. Problemen bör analyseras och ett konkret förslag tas fram.

Vi skulle kunna be Percy Bargholtz redovisa den tidigare diskussionen och de problem som då stälpte förslaget och därefter be professor Sven-Erik Johansson, HHS, utarbeta ett konkret förslag.

Bevarande av oreglerade älvar och älvsträckor

De tre partierna är alla motståndare till reglering av de orörda huvudälvarna (Kalix älv, Lule älv, Pite älv och Vindelälven). När det gäller vissa älvsträckor i delvis reglerade älvar finns olika meningar. En genomgång bör göras och förslag framläggas.

Lämpligt med "parlamentarisk" arbetsgrupp.

Företagsanknuten vinstdelning, stimulans av aktiesparande

Vi har tidigare diskuterat att låta avvecklingsgruppen fortsätta med några andra frågor som rör riskkapitalmarknaden. En genomgång bör göras av lämpliga skattepolitiska och ev. andra åtgärder som skulle underlätta andel-i-vinstsystem på företagsnivå liksom lämpliga åtgärder för att stimulera enskilt aktiesparande. Lindring av dubbelbeskattningen har alla tre partierna varit inne på. Ett mer konkret program borde tas fram. Ev. kan också diskuteras hur dubbelbeskattningen mer definitivt skulle kunna elimineras.

Skola och andra utbildningsfrågor

I första hand borde en inventering göras av vilka skiljelinjer som finns. Lämplig uppgift för en parlamentarisk grupp.

Inkomstbeskattningen

De tre partierna är överens om att återinföra inflationsskyddet.

Vi torde också vara överens om att gå emot schablonavdraget på 3 000 kr och bibehålla schablonavdrag på 1 000 kr (även om M föreslagit minskning till 500 kr) samt ett karensbelopp för resor till och från arbetet på 1 000 kr. Ett ev. riksdagsbeslut nu i vår torde alltså rivas upp i höst. Dessa bägge frågor bör kopplas samman i debatten och i beslutet.

Vi är också överens om att marginalsatserna måste ytterligare sänkas, men har lagt fram olika modeller härför:

- M vill sänka hela 50 %-skiktet till 40 % på tre år och skalan därovanför så att taket blir 70 % i s f 80.
- C vill justera upp basenheten för 1986 med 300 kr utöver vad inflationsskyddet ger. Inget förslag för 1987–88.
- Fp vill på tre år sänka marginalsatserna ovanför brytpunkten så att marginalsatserna blir ca 50 % upp till drygt 200 000 kr och därovanför så att taket blir 70 % i s f 80.

Därutöver vill M avskaffa avdragsbegränsningen. Det kan noteras att i Fp:s förslag blir denna i praktiken kvar bara ovanför den nya brytpunkten på ca 200 000 kr (för ca 1 % av inkomsttagarna).

Kostnaderna kan uppskattas till

	1986	1988
M	4,0	12,0
C	1,8	1,8
Fp	0,8	2,5

M har angivit att 8 miljarder kr avseende 1987 och 1988 skall finansieras med besparingar. Fp har hållit öppet för besparingar eller kompensande skattehöjningar.

Jag är osäker på hur vi skall gå vidare från denna utgångspunkt. Kanske borde vi diskutera saken den 13 mars?

Barnfamiljerna

De tre partierna är överens om att barnfamiljernas ekonomiska situation måste förstärkas. Även omfattningen av de föreslagna åtgärderna torde ligga i samma storleksordning (8–10 miljarder kr brutto). Där slutar enigheten.

M och Fp ligger ganska nära varandra. Barnbidrag/barnavdrag/skattereduktion bör utgå lika per barn och vara skattefritt. Det gäller också komplement såsom flerbarnstillägg/småbarnstillägg/vårdnadsbidrag. Genom att bidragen (oavsett form) knyts till barnen ökar det totala bidragsbeloppet med antalet barn.

C har – bortsett från barnbidraget – en annan uppläggning. En stor del av bidraget knyts till en förälder (hemmamakerreduktionen höjs och en vårdnadsersättning införs). Den delen av bidraget är alltså densamma oavsett familjens storlek. Vårdnadsersättningen skall också vara skattepliktig.

Det finns alltså ett antal knäckfrågor:

- utformning av barnbidrag/barnavdrag/skattereduktion
- utformning av vårdnadsbidrag: per barn/per hushåll, skattefritt/beskattat (hemmamakerreduktionen i skattesystemet kan ses som ett hushållsanknutet obeskattat bidrag)

Till det kommer finansieringen.

M och Fp är överens om att det kommunala grundavdraget bör reduceras.

Fp vill därutöver använda livsmedelssubventionerna. (M vill avveckla dem men i besparingssyfte och under längre tid.)

Jag är osäker på C:s alternativ. Höjda arbetsgivaravgifter har nämnts. (10 miljarder kr motsvarar dock en höjning på ca 6 procentenheter . . .)

Jag är lika osäker här som i skattefrågan. Även detta bör vi ta upp den 13 mars.

Ett är dock säkert: både marginalsattefrågan och familjepolitiken kräver lösningar i en ev. regeringsförhandling. De första stegen måste rimligen tas redan hösten 1985. Det är därför angeläget med öppet sinnelag och konstruktiva idéer.

Dokument 3
Ulf Adelsohn

Anteckningar efter sammanträffande onsdagen den 13 mars 1985 med Fälldin och Westerberg

1. Sjukförsäkringen. TF kontaktar Scherman.
2. Arbetslöshetsförsäkringen. BW kontaktar Anders Björklund.
3. Vägunderhåll och vägbyggande. Ingen åtgärd.
4. Vuxenutbildning. UA kontaktar Leif Berntsen.
5. Utförsäljning av statliga tillgångar. BW kontaktar Ulf Jacobsson (UA – OR).
6. Uppmuntran av enskilda initiativ. TF BW UA kontaktar ledamöter för utvidgning av Dagmar-gruppen.
7. Kommunal skatteutjämning. TF, BW, UA kontaktar respektive ledamot kommunala skatteutjämningsgruppen. Utjämning bör ske med hänsyn till tre faktorer, skattekraft, demografi och kyla–avstånd. Rolf Rämgård sammankallande.
8. Förmögenhetsskatt på arbetande kapital. BW kontaktar Percy Bargholtz. Även problem med arvs- och gåvobeskattning bör ses över. För konkret förslag senare kontakt med professor Sven Erik Johansson.
9. Oreglerade älvar och älvsträckor. Ingen åtgärd.
10. Företagsanknuten vinstdelning, stimulans av aktiesparande. TF, BW, UA kontaktar ledamöterna i avvecklingsgruppen.
11. Skola och andra utbildningsfrågor. TF BW UA kontaktar respektive kanslitjänsteman för utredning om skillnaderna. Även högskolefrågor bör belysas. Anders Frostell sammankallande. BW kontaktar Jörgen Ullenhag för parlamentarisk "förbrödning".
12. Inkomstbeskattning. TF BW UA kontakt med respektive kanslitjänsteman för genomgång av det tekniska siffermaterialet.
13. Barnfamiljerna. UA tänker.
14. Radio-TV frågan. Partiledardiskussioner.
15. Arbetsmarknadspolitik, ungdomslöner m m. UA frågar Bengt Wittbom och återkommer om behov föreligger.

Dokument 4

Ur Per Unckels PM om utbildningspolitiken för en ny regering (daterad 1984-12-07) – exempel på uppläggningsen

M-ståndpunkt

Betygens roll skall stärkas. Betyg skall ges på grundskolans alla stadier. Det relativa betygssystemet skall ersättas med ett kunskapsrelaterat betygssystem. Blockbetygen skall slutgiltigt avvecklas.

Utredningsläget

Inga utredningar gjorda sedan 1973 års betygsutredning som gick åt fel håll. SÖ har ett utredningsuppdrag syftande till att främja blockbetyg i högstadiet. Blockbetyg skall enligt SÖ bli obligatoriska från och med läsåret 1986/87.

c-fp ståndpunkt

c-fp stöder den nuvarande betygspolitiken. 1979 års betygsbeslut – som reducerade betygens betydelse till blott och bart intagning till fortsatt utbildning – grundas på en proposition av Birgit Rodhe (fp).

Åtgärd

Betyg i hela högstadiet utlovas i regeringsförklaringen. Förslaget presenteras konkret i budgetpropositionen 1986. En departementsutredning om betyg i låg- och mellanstadiet och om ett nytt betygssystem tillsätts. Utredningen klar sommaren 1986. Proposition hösten 1986. Blockbetygen stoppas definitivt i budgetpropositionen 1986.

Effekt

Betyg i hela högstadiet genomförs med början höstterminen 1986. Betyg i mellanstadiet introduceras med början höstterminen 1987. Ett nytt betygssystem introduceras.

Dokument 5

Utdrag ur "Pärmen" – moderaternas förberedelsematerial inför ett regeringsskifte 1985

Läsanvisningar (Peter Egardt)

- Under statsrådsberedningen behandlas organisatoriska och administrativa frågor m m, som t ex departementsindelning, § 5-förordnanden, arbetsrutiner etc.
- Pärmen därefter indelad efter nuvarande departementsindelning.
- Varje flik inleds med en sammanställning av viktigare sakfrågor inom resp. departements område. Dessutom kortfattade noteringar om organisatoriska/administrativa frågor. I kolumnerna anges om frågan skall aktualiseras vid regeringsbildningen (RF), om den behöver utredas (X=parlamentarisk utredning, Ds=departementsstencil, normalt med remissförfarande, dep=intern arbetsgrupp på departementet), när proposition bör läggas samt när beslut m a a propositionen tidigast kan träda i kraft.

Med RF avses inte nödvändigtvis att frågan måste finnas med i regeringsförklaringen utan endast att den skall ha lösts i samband med regeringsbildningen.

Tidsangivelserna är ibland något optimistiska och bedömda av mig. De avviker ibland också från angivelserna i bif. bilagor.

I sammanställningen har inte alltid noterats om enighet redan föreligger mellan de borgerliga partierna eller ej. Detta framgår dock normalt av bilagorna.

Sakfrågor som har tidsangivelsen 11.85 är avsedda att ingå i "rivstartspropositionen". Direktiv i detta hänseende måste ges till departementen omedelbart efter regeringsbildningen.

- Efter sammanställningen finns under varje flik bifogat en eller flera bilagor som mer i detalj tar upp olika frågor eller frågekomplex. Jag har gjort vissa korrigeringar till sammanställningen eller direkt i bilagorna. Dessa skall emellertid inte ses som färdiga förslag utan enbart som diskussionsunderlag.
- Under varje flik finns också sammanställningar över lämnade reservationer sedan 1982/83. Observera att riksdagens utskottsindelning inte alltid överensstämmer med departementsindelningen.
- Pärmen kommer att kompletteras med en lista över hur liggande propositioner skall hanteras.

Departement: STATSRÅDSBEREDNINGEN

	Rf	Utr	Prop	Genomf.	Namn
Symbolfrågor:					Omg.
• Statsministern					Omg.
• Juristkonsult					Omg.
• Forskningsberedning					Omg. Assar David
• "Bjurel-kommission"	X	X		1.86	
• Utredningsväsendet					Omg.
•					
Övr. sakfrågor:					Omg.
• Utrikespol. kompet. i SB					Omg.
• Antibyråkratiansv. i SB	X		H 87		Omg.
• Informationssamordning					Omg.
•					
•					
(c) - (fp):					
• Ledningsfunktioner					
•					
•					
•					
•					
Defensivfrågor:					
•					
•					
•					
Organisation:	x				Gruppledarna i riksdagen regelmässigt med på allm. bered.
	x				Samordning (se bil CB)
	x				Aktiv o kompetent forskningsberedning. Rum på SB.
	x				Antibyråkrativerksamheten (se bil SA)
	x				Informationssamordning för att säkerställa att regeringen uppträder som ett team.
Övrigt:	x				En "Bjurel-kommission" för att omdefiniera problemen och duka av bordet. Frågor om hur industriproduktivitet skall mätas för att fånga in servicesektorns betydelse. Nya mått på välfärd (familjen som enhet) och på hur arbetslösheten skall beräknas. Publ. i DsSB.
	x				Modeller för effektberäkningar tas fram - konkreta exempel ges.
	x				Reformerat utredningsväsende. Parallella utredningar, fristående experter från universiteten etc.
	x				Systematiskt hemtagande av internationell kunskap
	x				Antibyråkrati/antireglering/företagsinspektion (skapa partsförhållanden), individens förhållande till kommunerna etc.

BILAGOR

CB

SA

Departement: *JUSTITIEDEPARTEMENTET*

	Rf	Utr	Prop	Genomf.	Namn
Symbolfrågor:					
• Kollektivanslutningen	X		H 85	1.86	
• Narkotikastrafflagen	X	dep	V 86	7.86	
• Ägarlägenheter	X	dep	V 86	7.86	
• Bevissäkringslagen	X	DsJu	H 86	1.87	
• Villkorlig frigivning	X	dep	V 86	7.86	
• Tjänstemannaansvar	X	DsJu	V 86	7.86	
Övr. sakfrågor:					
• Attityder t den döm makten	X				Statsr
• Integritetslag-datalagst- avtals- o näringsfrihet		Grund- lags- utr.	H 87		
• Omv generalklausul i förv. rätten (rätt o billigt)		DsJu			
• Stärkt JO-ämbete (mot kom- munala övergrepp också?)		DsJu	H 86	1.87	
• Fri- o rättigh (Europakonv)	X	DsJu			
•					
•					
Defensivfrågor:					
• Kartlägg. ekon. brottsl.		DsJu			
•					
•					
<i>Organisation:</i>					
<i>Övrigt:</i>					
x Definition av myndighetsmissbruk (skattefogdar etc)					
x Domstolar <i>inte</i> myndigheter					
x Förvaltningsbeslut i ökad utsträckning prövas i domstol					
x Minska antalet specialdomstolar (intern arbetsgrupp)					
x Jourdomstolar (i st f åtalsunderlåtelse etc)					
x Domarutnämning, rekrytering etc (DsJu)					
x Rationalisering av domstolsverket (DsJu)					
x Antalet nämndemän					
x Ev "solnedgångslagstiftning"					

BILAGOR

KT

Departement: *FINANSDEPARTEMENTET*

	Rf	Utr	Prop	Genomf.	Namn
Symbolfrågor:					
• Löntagarfonderna	X		H 85	1.86	
• Marginalskattesänkning	X		11.85	1.86	
• Inflationsskydd skattes.	X		11.85	1.86	
• Familjebeskattn.-prov	X		11.85	1.86	
• Familjebeskattn.-grundavdr	X	X	H 86	1.87	
• Sprida ägandet	X	X	H 86		
• Underskottsavdrag	X		11.85	1.86	
• Avdragsrätt barn tillsyn	X	X	H 86	1.87	
• Kommunal skatteutjämn.	X	t-dir.			
• Kommunalt skattestopp	X		11.85	1.86	
Övriga frågor:					
• Slopad sambesk. B-inkomst	X		11.85	1.86	
Symbolfrågor:					
• Fastighetsskatten	X		11.85	1.86	
• Budgetunderskottet-besp.	X		11.85	1.86/7.86	
Övriga frågor:					
• Skattered. fackför.-avgift			11.85	1.86	
• Skogsvårdsavgiften	X		BP	1.87	
• Skattefrihet stip. m.m.			BP	1.87	
• Bolagsskatten	X	X	H 87	1.88	
• Deb. av preliminär B-skatt			H 85	1.86	
• Prisregleringen	X		11.85	omg.	
• Affärsbankerna (se I)			H 85	1.86	
• Generalklausulen skattel		dep	V 86	7.86	
• Angiverilagen		dep	V 86	7.86	
• Valutaregleringen		DsFi	H 86	1.87	
• Placeringsplikt f-bolag		dep			
• Fogdelagar (uppbörd m.m.)			V 86	omg.	
• Arvs-, förm- o gåvoskatt		dep	H 86	1.87	
• Avskaffa Konsumentverket		DsFi	H 86	7.88	
• FoU-avdrag-förnyelsefonder		DsFi	V 86	1.87	
• Aktiebeskattningen		DsFi	H 86	1.87	
• Beskattning ideella för.			11.85	1.86	
<i>Organisation:</i>					
x Departementet delas i två departement:					
– Ekonomi- och skattedepartementet					
– Budgetdepartementet (inkl. löner)					
x Statliga företag flyttas från I till B.					
<i>Övrigt:</i>					
x Ekonomiskt-politiskt paket i början av november som även inkluderar besparingar. Riktlinjer samt förslag som skall träda i kraft redan vid årsskiftet.					
x Kriskommission (snabbuppföljning LU) – jfr "Bjurel" under SB. Vi behöver två mandatperioder. Med i RF?					
x Fördelningspolitisk strategi som bygger på inflationsbekämpning. RF.					
x Avtalsförhandlingar offentliga sektorn/decentraliserade förhandlingar (formerna utreds)					
x Tullförrättningsavgifter					

BILAGOR:

BL

AA

AB

Departement: *ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET*

	Rf	Utr	Prop	Genomf.	Namn
Symbolfrågor:					
• Principer f arbetsm-pol	X				
• Ungdomsarbetslösheten	X				
• Sänkta arbgavg+ungdlöner	X		11.85	1.86	
• Lärlingsutbildning (även U)	X		11.85	1.86	
• Privat arbetsförmedling	X		11.85	7.86	
• MBL kanslihuset	X		11.85	1.86	
Övr. sakfrågor:					
• Provanställning	X		11.85	1.86	
• AMS (bantning)			BP	7.86	
• Ungdomslag, beredskapsarb, rekryteringsstöd			BP	7.86	
• Arbetslöshetsförsäkringen			11.85	1.86	
• Arbetslöshetsförsäkringen	(X)X		H 87	1.88	
• Arbetsmiljölagen, arbetar- skydd (avreglering)		DsA	H 86	1.87	
• Ledighetslagstiftningen		DsA	H 86	1.87	
• Arbetsrättslagstiftningen		DsA	H 86	1.87	
• Rekryteringsstöd kommuner			BP	7.86	
•					
(c) - (fp):					
• B-flyktingar invandrare					
Organisation:					
x Utredningsenhet inom A inrättas för beredning av sysselsättningspolitiska frågor					
Övrigt:					
x Definition av vad regionalpolitik är					
x Arbetslöshetsstatistik. Intern arbetsgrupp. Kontakt SCB/AMS. Ny statistik fr.o.m. första halvåret 1986.					
x Obligatorisk platsanmälan slopas ((c) - (fp) emot).					

BILAGOR

BW
KT

Departement: *BOSTADSDEPARTEMENTET*

	Rf	Utr	Prop	Genomf.	Namn
• Fastighetsskatten	X		11.85	1.85	
• Underskottsavdragen	X		11.85	1.86	
• Statlig Kredit AB	X		H 85	7.86	
• Bostadsanvisningslagen	X		H 85	1.86	
• Markvillkoret	X		H 85	1.86	
• Ägarlägenheter (se Ju)	X	dep	V 86	7.86	
• PBL	X	y x X			
• "Allmännyttan säljs ut"	X				
• Bosparande	X	dep	BP	1.86	
• Hyresförhandlingslagen - ersättn f boinflytande	X	dep	V 86	7.86	
• ROT		dep	BP	7.86	
• Bostäder åt unga			BP	7.86	
• Bostadsrätter (flera prop)	X	dep	H 85	1.86	
• Rängebidragen		dep	11.85	1.86	
• Nytt lånesystem	X		H 87	1.88	
• Planverket		DsBo	H 86	1.88	
• Bruksvärdessystemet	X		V 87	1.88	
• Energisparande	X		11.85	omg	
• Konkurrensvillkoret			V 86	7.86	
• Förförslagen			H 86	1.87	
• Bostadsbidrag	X		H 87	1.88	
• Förenklad ombyggnad		dep	H 86	1.87	
• Bostadsdomstolen		dep	V 86	1.87	
• Bostadssaneringslagen		dep	V 86	7.86	
• Expropriationslagen	X		V 88	1.89	
• Lånebest o bostadssty		DsBo	H 87	1.88	
• Selektiva stödformer			BP	7.86	
• SBN	X				
• Fritidshus	X	dep			

Övrigt:

x Bostadskommittén avvecklas omedelbart och ersätts med flera delutredningar.

BILAGA:

KB
GD

Departement: *SOCIALDEPARTEMENTET*

	Rf	Utr	Prop	Genomf.	Namn
Symbolfrågor:					
• Familjepolitiken (se ä Fi)	X				
• Statsbidrag barnomsorgen	X	dep	BP	1.87	
• Pysslingen	X		BP	7.86	
• Dagmar	X	dep	V 86	7.86	
• Etableringskontr tandläk	X	dep	H 85	1.86	
• Diff vårdavgifter	X	dep	V 86	7.86	
Övr. sakfrågor:					
• Vårdnadsersättning	X	X	H 86	1.87	
• Avdrag f barn tillsynskostn	X	X	H 86	1.87	
• Undantagande från ATP	X	dep	BP	7.86	
• Höjda patientavgifter			11.85	1.86	
• Patientjournalag	(X)	dep	BP	7.86	
(c) – (fp):					
• Familjepolitiken					
• Dagmar					
•					
•					
•					
Defensivfrågor:					
• Sjukförsäkringen		dep	11.85	1.86	
• Pensionerna		t-dir	H 87	1.88	
•					

Organisation:

Övrigt: x ATP (7.5 basbelopp – utfasningen)

BILAGA:
KGS
BM

Departement: *UTBILDNINGSDEPARTEMENTET*

	Rf	Utr	Prop	Genomf.	Namn
Symbolfrågor:					
• Skolstartsåldern	X	dep	V 86	7.87	
• Valmöjligheter högstadiet	X	dep	BP	7.86	
• Lärlingsutb (se A) I	X	dep	BP	7.86	
• Lärlingsutb (se A) II	X	DsU+A	V 86	7.87	
• Fristående skolor	X	DsU	H 86	7.87	
• Betyg I	X		BP	7.86	
• Betyg II	X	DsU	BP	7.87	
• Läraryrkesutbildningen	X	dep	BP	7.88	
• Antagningssystemet	X	dep	H 86	7.89	
• Högskolans linjesystem	X	DsU	V 87	7.88	
• Byråkrati, incitament, regist	X	DsU	BP	7.87	
• Småhögskolor/dec utb	X	DsU	BP	7.87	
• Sektorsforskning	X	Ds	FP 87	7.87	
• Forskarrekrytering	X	DsU	FP 87	7.87	
• Fil kand/mellanexamen		UHÅ	BP	7.87	
• Radio/TV (reklam m.m.)	X	X	H 86	7.87	
• Nya media	X	dep	V 86	7.86	
• Närradio/kabel-TV		dep	12.85	1.86	
Defensivfrågor:					
• Lokalt aktivitetsstöd			11.85	7.86	

Organisation: x Kulturen flyttas till nytt departement: Kultur- och kyrkodepartementet
x Radio/TV flyttas till K
x Ungdomsfrågor till Kultur- och kyrkodepartementet
x Endast ett statsråd på U. Dock krävs två statssekr.

Övrigt: x Viss kursplanerevision tas över från SÖ (experter från olika ämnesområden anlitas)
x Sektorsforskningsmedel till U en omfattande fråga som berör många departement. Samordnas via SB.
x Kunskapsförmedling skolans viktigaste uppgift. Med i RF
x Avbyråkratisering (SUR, Kulturrådet etc). Med i RF
x Med tanke på (c)–(fp)-inställning i många frågor samt att många beslut inte behöver tas i riksdagen är det väsentligt att departementet får (m)-ledning.

BILAGOR:
PU
LB

Dokument 6

Ämnen för förslag redan hösten 1985 från en ny
borgerlig regering enligt Peter Egardts PM
2 augusti 1985 (m)

1. "Rivstartspropositionen"

Fi-dep:

Marginalskattesänkning
Inflationsskydd i skatteskalen
Familjebeskattningen – provisorisk reform
Underskottsavdragen
Kommunalt skattestopp
Slopad sambeskattning av B-inkomst
Avskaffande av fastighetsskatten
Budgetbesparingar
Slopad avdragsrätt för fackavgifter
Avskaffad prisreglering
Beskattning av ideella föreningar

A-dep:

Sänkta arbetsgivaravgifter o ungdomslöner
Läringsutbildning
Privat arbetsförmedling
MBL kanslihuset
Provanställning
Arbetslöshetsförsäkringen

Bo-dep:

Fastighetsskatten
Underskottsavdragen
Räntebidragen
Energisparande

S-dep:

Höjda patientavgifter
Sjukförsäkringen

U-dep:

Lokalt aktivitetsstöd

Jo-dep:

Fritt handredskapsfiske

2. Tilläggsbudget 1

Fö-dep:

Kompensation för inflationen

3. Övrigt hösten 1985

Ju-dep:

Kollektivanslutningen

I-dep:

Kollektiva försäkringar

Fi-dep:

Löntagarfonderna
Debitering av preliminär B-skatt

Bo-dep:

Statligt Kredit AB
Bostadsanvisningslagen
Markvillkoret
Bostadsrätter (flera propositioner)

S-dep:

Etableringskontroll tandläkare

U-dep:

Närradio/kabel-TV

Förteckning över ärenden behandlade vid allmänna beredningar av den socialdemokratiska regeringen hösten 1981

- 7 oktober Devalveringen
 8 oktober Ekonomiska politiken
 11–12 oktober Politiska läget; ekonomiska politiken; utredningsväsendet; departementsorganisationen
 14 oktober Arbetsmarknadspolitiken; pensionerna; utslagningen i skolan; inresa för sydafrikanska tennis-spelare
 21 oktober Arbetsmarknadspolitiken
 28 oktober Lärare vid ungdomsvårdsskolorna
 1 november Propositionen om krisplanen m m
 4 november IDB; tillgängliga högre statstjänster; Tele-X/Nord-sat; Pripps/Brygg-invest; Uddevalla; LKAB; regionala utvecklingsfonder
 11 november Budgetläget; Statsföretag
 18 november Departementsorganisationen; kommunalekonomiska frågor; försäljning av vattenkraft; Pripps/Brygginvest
 25 november Cogema-avtalet; invandring av kurder från Iran och Irak
 29 november Budgeten
 2 december Rapport från utskotten; kanslihuset; delning av propositioner till riksdagens utskott; vpk-representation i utredningar; moms; pensionärsrabatter på tåg; inbjudan till överläggningar om pensionerna
 16 december Besvär över beslut av datainspektionen; färre besvärssärenden i regeringskansliet; differentierade vårdavgifter; Teko-importen; länsorganen
 17 december Uddevalla-varvet
 22 december Propositionsförteckning våren 1985; invandrarnas rösträtt; den särskilda vinstskatten; finansplanen; Norrbotten; säkerhetsärende

Offentligt tryck, offentliga handlingar och handlingar i övrigt i regeringskansliet

Budgetcirkulär och budgetskrivelser.

- Dagkalendrar statsråd 1976/77 och 1982/83.
 Departementens samtliga pressmeddelanden 1976–1977 och 1982–1983.
 Departementsprotokoll (samtliga departement utom UD).
 Diarier och akter för regeringsärenden (regeringskansliets centralarkiv samt delvis enskilda departement).
 "Enheten för politisk planering i statsrådsberedningen", PM Kjell Larsson om framtidsgruppens arbete 83-11-09.
 Erfarenheter av stora omorganisationer – Statskontoret 1985:5.
 Expeditionslistor regeringskansliet.
 Fakta om folkvalda – Riksdagen 1985–1988 (Riksdagens förvaltningskontor 1986).
 Förteckningar över planerade propositioner.
 FÖRVALTNINGSUTREDNINGEN 1979 – SOU 1979:61, Förnyelse genom omprövning.
 FÖRVALTNINGSUTREDNINGEN 1983 – SOU 1983:39, Politisk styrning – Administrativ självständighet.
 Granskningsbetänkanden från riksdagens konstitutionsutskott, åren 1976/77–1986/87.
 GRUNDLAGSFRÅGOR 1981 – SOU 1981:15, Betänkande av grundlagskommittén.
 Intern telefonkatalog för regeringskansliet.
 Kallelser till allmän beredning.
 Kommittéberättelser.
 Konjunkturläget hösten 1986 (konjunkturinstitutet 1986).
 Levnadsförhållanden 1975–85 (Rapport 51, Statistiska centralbyrån).
 Propositioner (främst 1976/77 och 1982/83).
 Propositionshandboken (Liber 1985).

- ”Regeringen ett år” samt ”Avstämning mot regeringsförklaringen”
– Statsrådsberedningen 1977.
- Regeringens första hundra dagar. Exempel på åtgärder och beslut
– Statsrådsberedningen 1983.
- Regeringsprotokollen 1976–1977 och 1982–1983.
- Regeringsskifteskonseljerna 1976 och 1982, protokoll.
- Register över gällande SFS-författningar 1 januari 1980, 1 januari
1986.
- Riksbanksfullmäktiges protokoll.
- Riksdagen 1982–85 – Biografiska uppgifter om ledamöterna
(Riksdagens förvaltningskontor 1984).
- Riksdagens kammarkanslis statistik.
- Riksdagens årsbok.
- Riksdagstrycket.
- RRV 1983 – Varför blev det dyrare? (Riksrevisionsverket, Dnr
1983:334).
- Rättschefens skrivelser (statsrådsberedningen).
- SCB 1985 – Offentliga sektorn, Utveckling och nuläge (Statistiska
centralbyrån 1985).
- SCB 1987 – Ojämligheten i Sverige, Utveckling och nuläge –
SOU-betänkanden och Departementsstenciler.
- Statliga myndigheter 1975, 1980, 1986 (Statskontoret).
- ”Statsbudgetens utfall”, ”Budgetredovisning” m m material från
riksrevisionsverket.
- Statsministerns tal 1976–1977 och 1982-1983 (statsrådsberedningens
bibliotek).
- STATSRÅDSBEREDNINGEN 1983 – Ds SB 1983:1. Det fort-
satta delegeringsarbetet i regeringskansliet.
- Statssekreterarskrivelser (statsrådsberedningen).
- ”Styrelserepresentation i vissa myndigheter”, PM Ulf Larsson
83-05-17 m fl interna promemorior.
- Svensk författningssamling.
- Sveriges statskalender.
- Utredningsväsendet – Ds SB 1984:1. Promemoria om det svenska
utredningsväsendet.
- Verksledningskommittén – SOU 1985:40, Regeringen, myndighe-
terna och myndigheternas ledning samt Ds C 1985:16, Fakta om
statliga myndigheters ledning.

Partidokument

1. 1976

Centerpartiet:

- Anteckningar Gösta Gunnarsson.
- Dagordningar riksdagsgruppen och dess förtroenderåd samt parti-
presidiet.
- Göran Johansson: PM ”Den offentliga sektorns inverkan på sam-
hällsekonomin” (sept 1976).
- Protokoll m m från riksstämman i Ystad juni 1976.
- Protokoll partistyrelsen och dess arbetsutskott.
- Thorbjörn Fälldins dagkalender 1976.
- Verksamhetsberättelser, partiledartal, telefonlistor, valmanifest,
valhandböcker, valaffischer, valannonser m m (centerpartiets ar-
kiv).

Moderata samlingspartiet:

- Bertil af Ugglas: PM ”Om vi vinner” (76-09-06).
- Bo E Karlsson: PM ”Den utrikes balansen” (sept 1976).
- Carl Bildt: ”Anteckningar från Harpsundsöverläggningar
77-03-03/04.”
- Carl Bildt: ”Anteckningar från regeringsöverläggningar på Haga
78-06-07” (78-06-13).
- Gösta Bohmans dagkalender 1976.
- Lars Tobisson: ”PM inför träff med Thorbjörn Fälldin den 14 sep-
tember 1976”.
- Lars Tobisson/Carl Bildt: ”PM för tiden efter valet” (76-08-05).
- Protokoll partistyrelsen och dess arbetsutskott.
- Protokoll riksdagsgruppen och dagordningar dess förtroenderåd.
- Tuve Lundgren: PM ”Besparingar budgetåret 1976/77”
(1976-08-05).
- Verksamhetsberättelser, partiledartal, valmanifest, partirapporter
m m (moderaternas arkiv).
- M fl promemorior.

Folkpartiet:

- Bo Winander: PM ”Det aktuella konjunkturläget och den ekono-
miska politiken mot bakgrund av långtidsutredningens prognoser”
(sept 1976).

Carl Tham: PM med "några tankar om ett ev regeringskifte" (juli 1976).

Ingemar Eliasson: Pärm "Regeringsförhandlingarna 1976" (med bl a alla viktigare underlags-PM från de tre partierna).

Per Ahlmarks dagkalender 1976.

Protokoll partistyrelsen och dess arbetsutskott.

Protokoll riksdagsgruppen och dagordningar dess förtroenderåd.

Verksamhetsberättelser, valmanifest, partiledartal, uttalanden, partirapporter, valmaterial m m (folkpartiets arkiv).

2. 1982

Anne-Marie Lindgren: Anteckningar och PM om krisgruppens arbete.

Brev Erik Åsbrink.

Carl Johan Åberg: PM "Några huvudproblem vid partiets fortsatta arbete på det skattepolitiska området" 79-10-17.

Carl Johan Åberg: "PM om inrättande av en ekonomisk-politisk kommitté" 79-11-13.

Dagordningar socialdemokratiska partistyrelsen.

Dagordningar socialdemokratiska riksdagsgruppen.

Fermrapporten (rapport av Anders Ferm, Ulf Larsson och Harry Schein inför ett regeringskifte, i version överlämnad till Olof Palme natten före valdagen).

"Framtid för Sverige" m fl socialdemokratiska utredningsrapporter före 1982 års val.

Olof Palmes dagkalender och Kjell-Olof Feldts fickalmanacka 1982.

"PM angående riksdagskansliets organisation", rapport från grupp av avgående statssekreterare 76-10-21.

Socialdemokratiska ekonomgruppen: Bommersviksseminarier om offentliga sektorn (mars 1981).

Socialdemokratiska partikongressen hösten 1981, protokoll och övriga handlingar.

Svante Öberg: dagboksanteckningar aug-sept 1982.

Ulf Larsson: PM "Socialpolitiska ställningstaganden" (sept 1982).

Valhandböcker, partiledartal, valmanifest, valaffischer och valmaterial m fl promemior och skrivelser m m (socialdemokratiska partistyrelsens arkiv).

3. 1985

Moderaterna:

Bengt Wittbom: PM "Arbetsmarknadspolitik 1985-1988" (85-04-01) samt "Skiljande viktiga arbetsmarknadspolitiska frågor" (85-05-07).

Bo Lundgren: "Reviderad PM angående skattepolitiska frågor inför den kommande mandatperioden" (85-03-27).

Carl Bildt: PM "Tankar inför tankar om en regeringsbildning 1985" (85-01-02).

Carl Bildt: PM "Samordningsmekanismer i en trepartikoalition" (85-06-13).

Per Unckel: "Promemoria" (84-12-07).

Protokoll partistyrelse och riksdagsgrupp.

"Pärmen" (med samling av material inför regeringskifte).

Ulf Adelson: "Anteckningar från sammanträffande onsdagen den 13 mars 1985".

M fl promemior och rapporter.

Centerpartiet:

Protokoll partistyrelse och riksdagsgrupp.

Rapport från politiska analysgruppen (febr 1986).

Folkpartiet:

Anne Wibble: PM "Besparingar hösten 1985" (85-08-05).

Bengt Westerberg: "Uppslag till gemensamma borgerliga utredningsinsatser inför valet 1985" (85-02-25).

Christer Nilsson: "PM kanslihusfrågor" (85-03-06).

Christer Nilsson: Brev till Bengt Westerberg 6 mars 1985.

Protokoll partistyrelse, partiledning och riksdagsgrupp.

"Rivstart" m fl rapporter 1985.

Övrigt:

Alf Sjöström: PM "Aktuella frågor kring arbetsmarknad och systerställning inför nästa mandatperiod" (85-01-29).

Bengt Westerberg: "MAS - bakgrund, idé, organisation" (83-04-26) m m mtrl om MAS.

Dagmargruppen (m)-(c)-(fp), material.

Gemensamma pressmeddelanden.

Lars Bergstig: diskussionsprotokoll och annat material från fondavvecklingsgruppens arbete 1984.

Promemorior Percy Bargholtz, Ulf Jakobsson m fl på beställning från de tre partiledarna våren 1985.
 Rapporten "Så ska löntagarfonderna avvecklas!" (84-12-10).
 Skolgruppen (m)-(c)-(fp), material.
 Tidsplan för fondavvecklingen m m mtrl från de tre ekonomernas gemensamma arbete 1985.

MASSMEDIER

Aktuellt i politiken – socialdemokraternas medlemstidning (åren 1979–83)
 Affärsvärlden
 Aftonbladet
 Arbetet
 Dagens Nyheter
 Expressen
 Göteborgs-Posten
 Klaraposten
 Kommunalarbetaren
 NU
 Politisk tidskrift
 Pressklippssammanställningar: socialdemokratiska partistyrelsens arkiv samt statsrådsberedningen
 Socialdemokratiska partistyrelsens arkiv: programutskrifter av samtliga partidebatter och partiledarutfrågningar i radio och TV valrörelserna 1976, 1982 och 1985.
 Stockholms-Tidningen
 Svensk linje
 Svensk politik – centerpartiets medlemstidning (åren 1975–77)
 Svenska Dagbladet
 Svenska tidningsartiklar – Bibliotekstjänsts index
 Sydsvenska Dagbladet
 Tempus
 Tiden
 TT:s arkiv
 TT Nyhetsbanken
 Veckans Affärer
 VI
 Västgöta-Demokraten

INTERVJUER

Statsråd 1976:

Thorbjörn Fälldin
 Per Ahlmark
 Gösta Bohman
 Ingemar Mundebo
 Sven Romanus
 Karin Söder
 Ola Ullsten
 Erik Krönmark
 Rune Gustavsson
 Ingegerd Troedsson
 Bo Turesson
 Jan-Erik Wikström
 Britt Mogård
 Anders Dahlgren
 Staffan Burenstam Linder
 Elvy Olsson
 Birgit Friggebo
 Nils G Åsling
 Olof Johansson
 Johannes Antonsson

Statsråd 1982:

Olof Palme
 Ingvar Carlsson
 Ove Rainer
 Lennart Bodström
 Börje Andersson
 Sten Andersson
 Curt Boström
 Kjell-Olof Feldt
 Lena Hjelm-Wallén
 Svante Lundkvist
 Anna-Greta Leijon
 Hans Gustafsson
 Thage G Peterson
 Bo Holmberg

Gertrud Sigurdson
 Bengt Göransson
 Anita Gradin
 Birgitta Dahl
 Roine Carlsson
 Anders Thunborg
 Mats Hellström

Statssekreterare 1976:

Gösta Gunnarsson
 Carl Bildt
 Carl Tham
 Henry Montgomery
 Sverker Åström
 Hans Blix
 Gunnar Nordbeck
 Gerhard Larsson
 Bengt Furbäck
 Lars Wohlin
 Sten Westerberg
 Rolf Skillner
 Bert Levin
 Anders Arfwedson
 Per-Erik Eliasson
 Johan Nordenfalk
 Ingemar Eliasson
 Karl Gustaf Scherman
 Gunnar Söder
 Fredrik Sterzel

Statssekreterare 1982:

Ulf Larsson
 Odd Engström
 Kjell Larsson
 Erland Ringborg
 Bert Ekström
 Kerstin Niblaeus

Ingemar Lindberg
 Ulf Lönnqvist
 Arne Kardell
 Jan O Karlsson
 Bengt K Å Johansson
 Erik Åsbrink
 Gunnar Svensson
 Sture Korpi
 Harald Fälth
 Monica Sundström
 Bengt Owe Birgersson
 Berit Rollén
 Pierre Schori
 Gösta Edgren
 Per Borg
 Jonas Widgren
 Ulf Dahlsten
 Claes Örtendahl
 Carl Johan Åberg

Övriga 1976:

Göran Johansson (c)
 Gustaf Jonnergård (c)
 Nils Carlshamre (m)
 Tuve Lundgren (m)
 Lars Tobisson (m)
 Hadar Cars (fp)
 Gabriel Romanus (fp)
 Daniel Tarschys (fp)
 Dåvarande rättschefen Per-Erik
 Nilsson

Övriga 1982:

Lena Askling
 Jan Carling
 Hans Dahlgren
 Sven Dahlin
 P O Edin
 Klas Eklund
 Bill Fransson
 Leif Gustafson

Sune Halvarsson
 Lars Hjalmarson
 Leif Karlsson
 Allan Larsson
 Anne-Marie Lindgren
 Agneta Modig Tham
 Harry Schein
 Michael Sohlman
 Svante Öberg
 Dåvarande rättschefen Claes
 Eklundh

1985

Hos moderaterna:
 Ulf Adelsonh
 Carl Bildt
 Anders Björck
 Arne Björhn
 Staffan Burenstam Linder
 Georg Danell
 Peter Egardt
 Odd Eiken
 Göte Jonsson
 Göran Lennmarker
 Bo Lundgren
 Gun-Britt Morhed
 Lars Tobisson
 Ingegerd Troedsson
 Per Unckel
 Bengt Wittbom

Centerpartiet:

Ulf Bergquist
 Anders Dahlgren
 Göte Ekström
 Bertil Fiskesjö
 Thorbjörn Fälldin
 Ove Hultquist
 Göran Johansson
 Olof Johansson
 Nils G Åsling

Folkpartiet:
 Ingemar Eliasson
 Birgit Friggebo
 Anders Frostell
 Lennart Gabrielsson
 Kjell-Åke Henstrand
 Björn Molin
 Christer Nilsson
 Ola Ullsten
 Bengt Westerberg
 Anne Wibble

Peter Örn
 Bertil Östberg

Övriga:

Lars Bergstig
 Sune Davidsson
 Sture Eskilsson
 Gertrud Hedberg
 Bert Levin
 Assar Lindbeck
 Alf Sjöström

ÖVRIGA KÄLLOR OCH CITERAD LITTERATUR

- ABERBACH, PUTNAM, ROCKMAN 1981 – Joel D Aberbach, Robert D Putnam, Bert A Rockman: Bureaucrats & Politicians in Western Democracies (Harvard University Press, Massachusetts 1981).
- ABRAHAMSSON, RAMSTRÖM 1983 – Kenneth Abrahamsson, Dick Ramström red: Vägen till planrike (Studentlitteratur, Lund 1983).
- ABRAHAMSSON, STRÖMBLUM 1979 – Kenneth Abrahamsson, Bengt Strömbloom: Förvirrande förvaltning (Liber, Stockholm 1979).
- ALLISON 1971 – Graham T Allison: Essence of Decision (Little, Brown and Company, Boston 1971).
- AMNÅ 1981 – Erik Amnå: Planhushållning i den offentliga sektorn (Norstedts, Stockholm 1981).
- ANDERSSON, MELLBOURN, SKOGÖ 1983 – Simon Andersson, Anders Mellbourn, Ingemar Skogö: Myndigheten i samhället (Liber, Stockholm 1983).
- ANTON 1980 – Thomas J Anton: Administered Politics; Elite Political Culture in Sweden (Martinus Nijhoff, Boston 1980).
- ARROW 1951 – Kenneth Arrow: Social Choice and Individual Values (John Wiley & Sons, New York 1951).
- ARVEDSON, HÄGG, RYDÉN 1982 – Lennart Arvedson, Inge-mund Hägg, Bengt Rydén: Land i olag (SNS, Stockholm 1982).
- ASP 1986 – Kent Asp: Mäktiga massmedier (Akademilitteratur, Stockholm 1986).
- BACHARACH, LAWLER 1980 – Samuel B Bacharach, Edward J Lawler: Power and Politics in Organizations (Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1980).
- BACK, BERGLUND 1978 – Pär-Erik Back, Sten Berglund: Det svenska partiväsendet (Almqvist & Wiksell, Stockholm 1978).
- BACK, GUSTAFSSON 1980 – Pär-Erik Back, Agne Gustafsson: Modern Demokrati (Liber, Lund 1980).
- BAEHR, WITTROCK 1981 – Peter R Baehr, Björn Wittrock eds: Policy Analysis and Policy Innovation (SAGE Publications, London 1981).
- BENJAMIN 1980 – Roger Benjamin: The Limits of Politics (The University of Chicago Press, Chicago 1980).

- BERGQUIST 1985 – Sven Bergquist: De heta åren (Timbro, Stockholm 1985).
- BIRGERSSON, HADENIUS, MOLIN, WIESLANDER 1984 – Bengt Owe Birgersson, Stig Hadenius, Björn Molin, Hans Wieslander: Sverige efter 1900 (Aldus/Bonniers, Stockholm 1984).
- BIRGERSSON, WESTERSTÅHL 1982 – Bengt Owe Birgersson, Jörgen Westerståhl: Den svenska folkstyrelsen (Liber, Stockholm 1982).
- BLONDEL 1978 – Jean Blondel: Political Parties (Wildwood House, London 1978).
- BLONDEL 1982 – Jean Blondel: The Organization of Governments (SAGE Publications, London 1982).
- BOHMAN 1984 – Gösta Bohman: Maktskifte (Bonniers, Stockholm 1984).
- BOLIN, MEYERSON, STÅHL 1984 – Olof Bolin, Per-Martin Meyerson, Ingemar Ståhl: Makten över maten (SNS, Stockholm 1984).
- BORG, LARSSON 1977 – Anders Borg, Torbjörn Larsson: Regeringsskiftet 1976 (Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, stencil 1977:2).
- BORG, LARSSON 1980 – Anders Borg, Torbjörn Larsson: Regeringskansliets roll och funktion, en litteraturstudie (Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, forskningsrapport 1980:1).
- BRAUER 1986 – Carl M Brauer: Presidential Transitions (Oxford University Press, New York 1986).
- BRETON 1974 – Albert Breton: The Economic Theory of Representative Government (The Macmillan Press, London 1974).
- BRETSCHNEIDER 1983 – Alfred Bretschneider: Att styra en statlig myndighet (EFI, Stockholm 1983).
- BROOMÉ, EKLUNDH 1973 – Bo Broomé, Claes Eklundh: Ny regeringsform – Ny riksdagsordning (Aldus/Bonniers, Stockholm 1973).
- BRUCE-GARDYNE, LAWSON 1976 – Jock Bruce-Gardyne, Nigel Lawson: The Power Game (The Macmillan Press, London 1976).
- BRUNSSON 1981 – Nils Brunsson: Politik och administration (Liber, Stockholm 1981).
- BRUNSSON, JÖNSSON 1979 – Nils Brunsson, Sten Jönsson: Beslut och handling (Liber, Stockholm 1979).

- BUCHANAN, TULLOCK 1962 – James M Buchanan, Gordon Tullock: *The Calculus of Consent* (The University of Michigan Press, Michigan 1962).
- BUDGE, CREWE, FARLIE 1976 – Ian Budge, Ivor Crewe, Dennis J Farlie: *Party Identification and Beyond* (John Wiley & Sons, London 1976).
- BUDGE, FARLIE 1983 – Ian Budge, Dennis J Farlie: *Explaining and Predicting Elections* (George Allen & Unwitt, London 1983).
- BUDGE, HERMAN 1978 – Ian Budge, Valentine Herman: *Coalitions and Government Formation; An Empirically Relevant Theory* (*British Journal of Political Science*, 8, 1978, s 459–477).
- BÄCK 1980 – Mats Bäck: *Partier och organisationer i Sverige* (Liber, Stockholm 1980).
- CAMPBELL 1983 – Colin Campbell: *Governments under Stress* (University of Toronto Press, Toronto 1983).
- CASTLES 1982 – Frank Castles ed: *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States* (SAGE Publications, London 1982).
- CASTLES, MCKINLAY 1979 – Frank Castles, Robert D McKinlay: *Does Politics Matter; An Analysis of the Public Welfare Commitment in Advanced Democratic States* (*European Journal of Political Research*, 7 (1979) sid. 169–186).
- CHRISTOFFERSSON 1983 – Ulf Christoffersson: *De statligt anställda i Sverige* (i Lundquist/Ståhlberg: *Byråkrater i Norden, Meddelanden från Stiftelsens för Åbo akademi forskningsinstitut*, Åbo 1983).
- CHRISTOFFERSSON, MOLIN, MÅNSSON, STRÖMBERG 1972 – Ulf Christoffersson, Björn Molin, Lennart Månsson, Lars Strömberg: *Byråkrati och politik* (Bonniers, Stockholm 1972).
- COHEN, MARCH, OLSEN 1972 – Michael D Cohen, James G March, Johan P Olsen: *A Garbage Can Model of Organizational Choice* (*Administrative Science Quarterly*, 17, 1972, s 1–17).
- CRONIN 1975 – Thomas E Cronin: *The State of the Presidency* (Little, Brown and Company, Boston 1975).
- CROZIER 1977 – Michel Crozier: *The Governability of West European Societies* (The University of Essex Noel Buxton Lecture 1977).
- DAHL 1956 – Robert A Dahl: *A Preface to Democratic Theory* (University of Chicago Press, Chicago 1956).

- DAHL 1982 – Robert A Dahl: *Dilemmas of Pluralist Democracy* (Yale University Press, New Haven 1982).
- DEUTSCH 1963 – Karl W Deutsch: *The Nerves of Government* (The Free Press, New York 1963).
- DEUTSCH 1972 – Karl W Deutsch: *Politik och styrelse* (Gleerup, Lund 1972).
- DODD 1976 – Lawrence C Dodd: *Coalitions in Parliamentary Government* (Princeton University Press, Princeton 1976).
- DOGAN 1975 – Mattei Dogan ed: *The Mandarins of Western Europe* (John Wiley & Sons, New York 1975).
- DOWNS 1957 – Anthony Downs: *An Economic Theory of Democracy* (Harper & Row, New York 1957).
- DOWNS 1966 – Anthony Downs: *Inside Bureaucracy* (Little, Brown and Company, Boston 1966).
- DUVERGER 1964 – Maurice Duverger: *Political Parties* (Methuen & Company, London 1964).
- DYE 1979 – Thomas R Dye: *Who's Running America – The Carter Years* (Prentice-Hall, Englewood Cliffs N J 1979).
- EASTON 1979 – David Easton: *A Framework for Political Analysis* (The University of Chicago Press, Chicago 1979).
- EDELMAN 1964 – Murray Edelman: *The Symbolic Uses of Politics* (University of Illinois Press, Urbana 1964).
- EGEBERG 1981 – Morten Egeberg: *Stat og Organisasjoner* (Universitetsforlaget, Bergen 1981).
- EHNMARK 1986 – Anders Ehnmark: *Maktens hemligheter* (Norstedts, Stockholm 1986).
- EKLUND 1981 – Klas Eklund: *1980-talets förändrade tillväxtförutsättningar, vad innebär de för den offentliga sektorn?* (Research Paper 6201, EFI, Stockholm 1981).
- EKLUND 1982 – Klas Eklund: *Den bistra sanningen* (Tiden, Stockholm 1982).
- ELVANDER 1966 – Nils Elvander: *Intresseorganisationerna i dagens Sverige* (Gleerup, Lund 1966).
- ELVANDER 1980 – Nils Elvander: *Skandinavisk arbetarrörelse* (Liber, Stockholm 1980).
- ENDERUD 1976 – Harald Enderud: *Beslutningar i organisationer* (Fremad, Köpenhamn 1976).
- ESPING 1977 – Hans Esping: *Förvaltning-Förändring-Framtid* (Sekretariatet för framtidsstudier, Stockholm 1977).

- ETZIONI 1968 – Amitai Etzioni: Moderna organisationer (Aldus/Bonniers, Stockholm 1968).
- ETZIONI-HALEVY 1983 – Eva Etzioni-Halevy: Bureaucracy and Democracy (Routledge & Kegan Paul, London 1983).
- FLODEN, WEINER 1978 – Robert E Floden, Stephen S Weiner: Rationality to Ritual; The Multiple Roles of Evaluation in Governmental Processes (Policy Sciences 1978 s 9–11).
- FRIEDMAN 1984 – Milton Friedman: Tyranny of the status quo (Harcourt, Brace, Jovannovitch, New York 1984).
- FRÄNGSMYR, HÄGG, RYDÉN 1984 – Tore Frängsmyr, Inge-mund Hägg, Bengt Rydén red: Kan Sverige styras? (SNS, Stockholm 1984).
- GERGILS, WIDÉN 1987 – Håkan Gergils, Leif Widén: Över-raskningarnas val – en studie i valrörelsen 1985 (Timbro, Stockholm 1986).
- GERSHUNY 1978 – J I Gershuny: Policymaking Rationality, A Reformulation (Policy Sciences 9, 1978, s 295–316).
- GORPE 1978 – Peter Gorpe: Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna (Liber, Stockholm 1978).
- GROENNINGS, KELLEY, LEISERSON 1970 – Sven Groennings, E W Kelley, Michael Leiserson eds: The Study of Coalition Behavior (Holt, Rinehart and Winston, New York 1970).
- GUNSTEREN 1976 – Herman R van Gunsteren: The Quest for Control (John Wiley & Sons, London 1976).
- GUSTAVSSON 1980 – Sverker Gustavsson: Types of Policy and Types of Politics (Scandinavian Political Studies, Vol 3 No 2, 1980, s 123–142).
- HADENIUS 1978 – Axel Hadenius: Ämbetsverkens styrelser (Statsvetenskaplig tidskrift 1978, s 19–32).
- HADENIUS 1979 – Axel Hadenius: Politiska aktörers preferenser (Statsvetenskaplig tidskrift 1979, s 163–177).
- HADENIUS 1981 – Axel Hadenius: Spelet om skatten (Norstedts, Lund 1981).
- HAMMERICH 1977 – Kai Hammerich: Kompromissernas koalition (Rabén & Sjögren, Stockholm 1977).
- HANSSON, PETTERSSON 1986 – Sven Ove Hansson, Lars-Olof Pettersson red: Folkpartiet – idéparti eller vindflöjel? (Tiden, Stockholm 1986).
- HARMEI, JANDA 1982 – Robert Harmel, Kenneth Janda: Parties and Their Environments (Longman, New York 1982).

- HEADEY 1974 – Bruce Headey: British Cabinet Ministers (George Allen & Unwin, London 1974).
- HECKSCHER 1958 – Gunnar Heckscher: Svensk statsförvaltning i arbete (SNS, Stockholm 1958).
- HECLO 1974 – Hugh Heclö: Modern Social Politics in Britain and Sweden (Yale University Press, New Haven 1974).
- HECLO 1977 – Hugh Heclö: A Government of Strangers (Brookings, Washington D C 1977).
- HECLO 1978 – Hugh Heclö: Issue Networks and the Executive Establishment (i King ed: The New American Political System, American Enterprise Institute, Washington D C 1978).
- HECLO, WILDAVSKY 1974 – Hugh Heclö, Aaron Wildavsky: The Private Government of Public Money (Macmillan, London 1974).
- HEISKANEN, MARTIKAINEN 1974 – Ilkka Heiskanen, Tuomo Martikainen: On Comparative Policy Analysis; Methodological Problems, Theoretical Considerations and Empirical Applications (Scandinavian Political Studies, Vol 9, 1974, s 9–22).
- HERMERÉN 1975 – Henrik Hermerén: Regeringsbildningen i flerpartisystem (Studentlitteratur, Lund 1975).
- HERNES 1975 – Gudmund Hernes: Makt og Avmakt (Universitetsforlaget, Oslo 1975).
- HERNES 1978 – Gudmund Hernes red: Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon (Universitetsforlaget, Oslo 1978).
- HERNES 1980 – Gudmund Hernes: Politiske rammer og ressurser – en teoretisk skisse (i Levekårsundersøkelsen, NOU 1980:7).
- HESS 1976 – Stephen Hess: Organizing the Presidency (Brookings Washington D C 1976).
- HJERN 1974 – Benny Hjern red: Förvaltningsorganisationer (Rabén & Sjögren, Stockholm 1974).
- HJERN 1983 – Benny Hjern: Förvaltnings- och implementationsforskning (Statsvetenskaplig tidskrift 1983:1).
- HOLMBERG 1983 – Håkan Holmberg: Att läsa Karl Popper (Timbro, Stockholm 1983).
- HOLMBERG 1981 – Sören Holmberg: Svenska väljare (Liber, Stockholm 1981).
- HOLMBERG 1984 – Sören Holmberg: Väljare i förändring? (Liber, Stockholm 1984).
- HOLMBERG, GILLJAM 1987 – Sören Holmberg, Mikael Gilljam: Väljare och val i Sverige (Bonniers, Stockholm 1987).

- HOLMBERG, STJERNQUIST 1980 – Erik Holmberg, Nils Stjernquist: Grundlagarna (Norstedts, Stockholm 1980).
- HOLMBERG, STJERNQUIST 1983 – Erik Holmberg, Nils Stjernquist: Vår författning (Norstedts, Stockholm 1983).
- HOUSE 1982 – Peter W House: The Art of Public Policy Analysis (SAGE Publications, Beverly Hills 1982).
- INGVAR 1983 – David H Ingvar: Hjärnan, tiden och medvetandet (Forskning och framsteg 1983, nr 7).
- INGVAR 1984 – David H Ingvar: Ledarskap och neurobiologi (Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalstidskrift 1984, nr 3).
- INGVAR, SANDBERG 1985 – David H Ingvar, C G Sandberg: Det medvetna företaget – om ledarskap och biologi (Timbro, Stockholm 1985).
- ISBERG 1984 – Magnus Isberg: Riksdagens roll under 1970-talet (Akademilitteratur, Stockholm 1984).
- ISBERG, WETTERGREN, WIBBLE, WITTROCK 1974 – Magnus Isberg, Anders Wettergren, Jan Wibble, Björn Wittrock: Partierna inför väljarna (Allmänna förlaget, Stockholm 1974).
- JACOBSSON 1984 – Bengt Jacobsson: Hur styrs förvaltningen? (Studentlitteratur, Lund 1984).
- JOHANSSON, LIEDMAN 1981 – Ingvar Johansson, Sven-Erik Liedman: Positivism och marxism (Norstedts, Stockholm 1981).
- JORDAN 1981 – A Grant Jordan: Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets; Images of the Policy Process (Journal of Public Policy, Vol 1, 1981, s 95–123).
- KATZ 1982 – Richard S Katz: Party Government; A Rationalistic Conception (EUI Working Paper No 19, Sept 1982).
- KAUFMAN 1976 – Herbert Kaufman: Are Government Organizations Immortal? (The Brookings Institution, Washington D C 1976).
- KAVANAGH 1981 – Dennis Kavanagh: The Politics of Manifestos (Parliamentary Affairs, vol 34, 1981, s 7–27).
- KING 1969 – Anthony King ed: The British Prime Minister (Macmillan, London 1969).
- LAEGREID, OLSEN 1978 – Per Laegreid, Johan P Olsen: Byråkrati og Beslutninger (Universitetsforlaget, Bergen 1978).
- LANE 1983 – Jan-Erik Lane: The Concept of Implementation (Statsvetenskaplig tidskrift 1983:1).
- S-E LARSSON 1986 – Sven-Erik Larsson: Regeera i koalition (Bonniers, Stockholm 1986).

- TORBJÖRN LARSSON 1986 – Torbjörn Larsson: Regeringen och dess kansli (Studentlitteratur, Lund 1986).
- ULF LARSSON 1986 – Ulf Larsson: En egen, särskild stil (i "Boken om Olof Palme", Tiden, Stockholm 1986).
- LASSWELL 1958 – Harold D Lasswell: Politics; Who gets what, when, how (The World Publishing Company, Cleveland 1958 (1936)).
- LAVER 1981 – Michael Laver: The Politics of Private Desires (Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex England 1981).
- LEIJONHUFVUD 1979 – Sigfrid Leijonhufvud: Ett fall för ministären (Liber, Stockholm 1979).
- LEWIN 1970 – Leif Lewin: Folket och eliterna (Almqvist & Wiksell, Stockholm 1970).
- LEWIN 1979 – Leif Lewin: Det politiska spelet (Rabén & Sjögren, Stockholm 1979).
- LEWIN 1984 – Leif Lewin: Ideologi och strategi – svensk politik under 100 år (Norstedts, Stockholm 1984).
- LEWIN, VEDUNG 1980 – Leif Lewin, Evert Vedung eds: Politics as Rational Action (D Reidel Publishing Company, Dordrecht 1980).
- LIDBOM 1982 – Carl Lidbom: Reformist (Tiden, Stockholm 1982).
- LIJPHART 1971 – Arend Lijphart: Comparative Politics and the Comparative Method (The American Political Science Review, Vol 65, 1971, s 682–693).
- LINDBLOM 1959 – Charles E Lindblom: The Science of "Muddling Through" (Public Administration Review, 19, spring 1959, s 79–88).
- LINDBLOM 1977 – Charles E Lindblom: Politics and Markets (Basic Books, New York 1977).
- LINDE 1982 – Claes Linde: Departement och verk (Stockholm Studies in Politics 21, Stockholm 1982).
- LINDENSJÖ 1984a – Bo Lindensjö: Den dolda kompromissen (i Skeptron I, Symposium bokförlag, Stockholm 1984).
- LINDENSJÖ 1984b – Bo Lindensjö: Den politiska styrningens problem – glimtar av en diskussion (arbetspapper för nordiska statsvetarkongressen i Lund, aug 1984).
- LUNDQUIST 1984a – Lennart Lundquist: Förvaltningen i det politiska systemet (Studentlitteratur, Malmö 1984).
- LUNDQUIST 1984b – Lennart Lundquist: Aktörer och strukturer

- (Statsvetenskaplig tidskrift 1984:1).
- LUNDQUIST, PETERSSON 1973 – Lennart Lundquist, Harry Petersson red: Byråkrati och demokrati (Studentlitteratur, Lund 1973).
- LYBECK 1985 – Johan Lybeck: Devalveringar (Liber, Stockholm 1985).
- MACKIE, HOGWOOD 1985 – Thomas T Mackie, Brian W Hogwood eds: Unlocking the Cabinet (SAGE, London 1985).
- MAGNUSSON 1978 – David Magnusson: Den mänskliga begränsningen (Rapport 20:1978, Psykologiska institutionen, Stockholms universitet).
- MAKTUTREDNINGEN 1982 – Maktutredningen, Sluttrapport (NOU 1982:3, Oslo 1982).
- MARCH 1965 – James G March ed: Handbook of Organizations (Rand McNally & Company, Chicago 1965).
- MARCH 1981 – James G March: Decision Making Perspective, Decisions in Organizations and Theories of Choice (i Van de Ven/Joyce eds: "Perspectives on Organization Design and Behaviour", John Wiley & Sons, New York 1981, s 205–244).
- MARCH, OLSEN 1983 – James G March, Johan P Olsen: Ambiguity and Choice in Organizations (Universitetsforlaget, Bergen 1976, 1979).
- MARCH, OLSEN 1983 – James G March, Johan P Olsen: Organizing Political Life; What Administrative Reorganization Tells Us about Government (The American Political Science Review, vol 77 No 2, June 1983, s 281–296).
- MARCH, SIMON 1958 – James G March, Herbert Simon: Organizations (John Wiley & Sons, New York 1958).
- MAS-RAPPORTEN 1985 – MAS-Rapporten: Det marknadsekonomiska alternativet (Timbro, Stockholm 1985).
- MAYNTZ, SCHARPF 1975 – Renate Mayntz, Fritz W Scharpf: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy (Elsevier, Amsterdam 1975).
- MELLBOURN 1979 – Anders Mellbourn: Byråkratins ansikten (Liber, Stockholm 1979).
- MELLBOURN 1986 – Anders Mellbourn: Bortom det starka samhället (Carlssons, Stockholm 1986).
- METELIUS 1979 – Bengt Metelius: Riksdagen och stabiliseringspolitiken 1971–76 – en krönika (stencil Institutet för internationell ekonomi, Stockholm 1979).

- MICHELETTI 1985 – Michele Micheletti: Organizing Interest and Organized Protest (Stockholm Studies in Politics 29, Stockholm 1985).
- MOGÅRD 1981 – Britt Mogård: Skolan i politiken och praktiken (Liber läromedel, Malmö 1981).
- MOLIN 1965 – Björn Molin: Tjänstepensionsfrågan (Akademiförlaget, Göteborg 1965).
- MOLIN, MÅNSSON, STRÖMBERG 1979 – Björn Molin, Lennart Månsson, Lars Strömberg: Offentlig förvaltning (Bonniers, Stockholm 1979).
- MUELLER 1970 – John E Mueller: Presidential Popularity From Truman to Johnson (American Political Science Review, 64, 1970,).
- MURNIGHAN 1978 – J Keith Murnighan: Models of Coalition Behavior; Game Theoretic, Social Psychological and Political Perspectives (Psychological Bulletin, vol. 85 No 5, 1978, s 1130–1153).
- MÖLLER 1986 – Tommy Möller: Borgerlig samverkan (Diskurs, Uppsala 1986).
- NEUSTADT 1965 – Richard E Neustadt: Presidentens makt (Aldus/Bonniers, Stockholm 1965).
- NIMMO 1974 – Dan D Nimmo: Popular Images of Politics (Prentice-Hall, Englewood Cliffs N J 1974).
- NISKANEN 1971 – William A Niskanen Jr: Bureaucracy and Representative Government (Aldine Publishing Company, Chicago 1971).
- NORDFORS 1985 – Lennart Nordfors: Makten, hälsan och vinsten (Studentlitteratur, Lund 1985).
- NYMAN 1976 – Olle Nyman: Rekryteringen till de svenska centrala ämbetsverkens chefsposter 1915–1975 (Statsvetenskaplig tidskrift 79, 1976, s 77–89).
- NYMAN 1985 – Olle Nyman: Parlamentariskt regeringssätt (Aldus/Bonniers, Stockholm 1985).
- OLSEN 1978 – Johan P Olsen red: Politisk organisering (Universitetsforlaget, Bergen 1978).
- OLSEN 1980 – Johan P Olsen red: Meninger og Makt (Universitetsforlaget, Bergen 1980).
- OLSEN 1983 – Johan P Olsen: Organized Democracy (Universitetsforlaget, Bergen 1983).
- OLSON 1971 – Mancur Olson jr: The Logic of Collective Action

- (Harvard University Press, Cambridge 1971 (1965)).
- PALME 1984 – Olof Palme: Sveriges utrikespolitik (Tiden, Stockholm 1984).
- PETERSSON 1977 – Olof Petersson: Väljarna och valet 1976; Valundersökningar Rapport 2 (SCB/Liber, Stockholm 1977).
- PETERSSON 1979 – Olof Petersson: Regeringsbildningen 1978 (Rabén & Sjögren, Stockholm 1979).
- PETERSSON 1984 – Olof Petersson: Folkstyrelse och statsmakt i Norden (Diskurs, Uppsala 1984).
- PETERSSON 1987 – Olof Petersson: Metaforernas makt (Carlsons, Stockholm 1987).
- PIERRE 1986 – Jon Pierre: Partikongresser och regeringspolitik (Kommunfakta, Lund 1986).
- PREMFORS 1977 – Rune Premfors: Regeringsskiftet och högskolepolitiken (Gruppen för högskolestudier, Rapport nr 2, Stockholms universitet 1977).
- PREMFORS 1981 – Rune Premfors: Genomförande och utvärdering av offentlig politik (Gruppen för högskolestudier, Rapport nr 12, Stockholms universitet april 1981).
- PREMFORS 1982 – Rune Premfors: Besparingspolitik (i Perspektiv på besparingspolitiken, Ds B 1982:3).
- PRESSMAN, WILDAVSKY 1979 – Jeffrey L Pressman, Aaron Wildavsky: Implementation (University of California Press, Berkeley 1979).
- PUTNAM 1976 – Robert D Putnam: The Comparative Study of Political Elites (Prentice Hall, N J 1976).
- QUADE 1982 – E S Quade: Analysis for Public Decisions (Second edition, Elsevier, New York 1982).
- RAINER 1984 – Ove Rainer: Makterna (Norstedts, Stockholm 1984).
- RANNEY 1954 – Austin Ranney: The Doctrine of Responsible Party Government (The University of Illinois Press, Urbana 1954).
- RASMUSSEN 1969 – Erik Rasmussen: Komparativ politik 1 (Aldus/Bonniers, Stockholm 1969).
- RICHARDSON, JORDAN 1979 – J J Richardson, A G Jordan: Governing under Pressure (Martin Robertson, Oxford 1979).
- RICHARDSON, JORDAN 1983 – J J Richardson, A G Jordan: Overcrowded Policymaking; Some British and European Reflections (Policy Sciences 15, 1983, s 247–268).

- RIES 1969 – John C Ries: Executives in the American Political System (Dickenson Publishing Company, Belmont 1969).
- RIKER 1962 – William H Riker: The Theory of Political Coalitions (Yale University Press, New Haven 1962).
- ROBERTSON 1976 – David Robertson: A Theory of Party Competition (John Wiley & Sons, London 1976).
- ROBINSON, MAJAK 1967 – James A Robinson, R Roger Majak: The Theory of Decision-Making (in James C Charlesworth ed: Contemporary Political Analysis, The Free Press, New York 1967, s 175–188).
- ROMBACH 1986 – Björn Rombach: Rationalisering eller prat (Doxa, Lund 1986).
- RONESS 1979 – Paul Gerhard Roness: Reorganisering av departementa (Universitetsforlaget, Bergen 1979).
- ROSE 1969 – Richard Rose: The Variability of Party Government; A Theoretical and Empirical Critique (Political Studies, vol. 17 No 4, 1969, s 413–445).
- ROSE 1971 – Richard Rose: The Making of Cabinet Ministers (British Journal of Political Science, I, Oct 1971, s 393–414).
- ROSE 1974 – Richard Rose: The Problem of Party Government (The Macmillan Press, London 1974).
- ROSE 1976a – Richard Rose: Managing Presidential Objectives (The Macmillan Press, London 1976).
- ROSE 1976b – Richard Rose: On the Priorities of Government; A Developmental Analysis of Public Policies (European Journal of Political Research, 4, 1976, s 247–289).
- ROSE 1978 – Richard Rose: What is Governing? (Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N J 1978).
- ROSE 1980a – Richard Rose: Do Parties Make a Difference? (Chatham House Publishers, Chatham N J 1980).
- ROSE 1980b – Richard Rose: Challenge to Governance (SAGE, Beverly Hills/London 1980).
- ROSE 1984 – Richard Rose: Understanding Big Government (SAGE, London 1984).
- ROSE, SULEIMAN 1980 – Richard Rose, Ezra N Suleiman eds: Presidents and Prime Ministers (American Enterprise Institute, Washington D C 1980).
- RUIN 1974 – Olof Ruin: Participatory Democracy and Corporatism; The Case of Sweden (Scandinavian Political Studies, 9, 1974, s 171–184).

- RUIIN 1982 – Olof Ruin: Sweden in the 1970s; Policy-Making Becomes More Difficult (i Richardson ed: Policy Styles in Western Europe, George Allen & Unwin, London 1982, s 141–167).
- RUIIN 1983 – Olof Ruin: Politik och förvaltning; statsråd och generaldirektörer (i "Vägval – uppsatser om några demokrati-problem", Brevskolan, Stockholm 1983).
- RUIIN 1986 – Olof Ruin: I välfärdsstatens tjänst – Tage Erlander 1946–1969 (Tiden, Stockholm 1986).
- RYDÉN 1983 – Bengt Rydén red: Makt och vanmakt, lärdomar av sex borgerliga regeringsår (SNS, Stockholm 1983).
- SARTORI 1976 – Giovanni Sartori: Parties and Party Systems (Cambridge University Press, Cambridge 1976).
- SCHMITTER 1979 – Philippe C Schmitter: Still the Century of Corporatism? (i Schmitter, Lehbruch: Trends Toward Corporatist Intermediation, SAGE, Beverly Hills 1979, s 7–52).
- SIMON 1971 – Herbert A Simon: Administrativt beteende (Prisma, Stockholm 1971).
- SJÖBLOM 1968 – Gunnar Sjöblom: Party Strategies in a Multi-party System (Studentlitteratur, Lund 1968).
- SJÖBLOM 1982 – Gunnar Sjöblom: Problems and Problem Solutions in Politics (Institute of Political Studies, University of Copenhagen, Arbejdsrapport 1982/10).
- SJÖBLOM 1983a – Gunnar Sjöblom: Political Change and Political Accountability; A Propositional Inventory of Causes and Effects (i Daalder-Mair eds: Western European Party Systems; Continuity and Change. SAGE, London 1983).
- SJÖBLOM 1983b – Gunnar Sjöblom: Notater om politisk koordinering (Dansk Selskab for Statskundskab, årsmöte maj 1983. Institut for Politiske Studier, Köpenhamns Universitet).
- STANLEY 1965 – David T Stanley: Changing Administrations (Brookings, Washington D C 1965).
- STANLEY, MANN, DOIG 1967 – David T Stanley, Dean E Mann, Jameson W Doig: Men Who Govern (The Brookings Institution, Washington D C 1967).
- STEINBRUNNER 1974 – John D Steinbrunner: The Cybernetic Theory of Decision (Princeton University Press, Princeton 1974).
- STEINER, DORFF 1980 – Jurg Steiner, Robert H Dorff: A Theory of Political Decision Modes (The University of North Carolina Press, Chapel Hill 1980).

- STERZEL 1983 – Fredrik Sterzel: Parlamentarismen i författningen (Norstedts, Stockholm 1983).
- STOCKMAN 1986 – David A Stockman: The Triumph of Politics (Harper & Row, New York 1986).
- STRÖMBERG 1983 – Håkan Strömberg: Sveriges författning (Studentlitteratur, Lund 1983).
- SULEIMAN 1974 – Ezra N Suleiman: Politics, Power and Bureaucracy (Princeton University Press, Princeton 1974).
- DE SWAAN 1975 – Abram De Swaan: Coalition Theories and Cabinet Formations (Elsevier, Amsterdam 1975).
- VON SYDOW 1978 – Björn von Sydow: Kan vi lita på politikerna? (Tiden, Stockholm 1978).
- SÖDERLIND, PETERSSON 1986 – Donald Söderlind, Olof Petersson: Svensk förvaltningspolitik (Diskurs, Uppsala 1986).
- TARRAS-WAHLBERG 1980 – Björn Tarras-Wahlberg: Lagstiftning till döds (Svenska arbetsgivareföreningen, Stockholm 1980).
- TARSCHYS 1975 – Daniel Tarschys m fl: Offentlig sektor i tillväxt (SNS, Stockholm 1975).
- TARSCHYS 1978a – Daniel Tarschys: Den offentliga revolutionen (Liber, Stockholm 1978).
- TARSCHYS 1978b – Daniel Tarschys red: Vem håller i rodet? (Liber, Stockholm 1978).
- TARSCHYS 1978c – Daniel Tarschys: Sovjetunionens politiska problem 1950, 1960, 1970 (Liber, Stockholm 1978).
- TARSCHYS 1983 – Daniel Tarschys: "Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen." (Arbetspapper för symposiet "Vad är ansvarig för varhän?", SNS, HSFR, Riksbankens Jubileumsfond, sept 1983).
- THUROW 1980 – Lester C Thurow: The Zero-Sum Society (Basic Books, New York 1980).
- VEDUNG 1976 – Evert Vedung: The Comparative Method and its Neighbours (i Barry ed: "Power and Political Theory", Wiley, London 1976, s 199–216).
- VEDUNG 1979 – Evert Vedung: Kärnkraften och regeringen Fälldins fall (Rabén & Sjögren, Stockholm 1979).
- VEM ÄR DET 1985 – Svensk biografisk handbok (Norstedts, Stockholm 1984).
- VERBA, NIE, KIM 1978 – Sidney Verba, Norman H Nie, Jae-on Kim: Participation and Political Equality (Cambridge University

- Press, Cambridge 1978).
- VINDE,PETRI 1975 – Pierre Vinde, Gunnar Petri: Hur Sverige styres (Prisma, Stockholm 1975).
- WEAVER 1987 – R Kent Weaver: Political Foundations of Swedish Economic Policy (Brookingsrapporten om Sverige, amerikanska utgåvan 1987, s 289–317; kapitlet utgivet även separat på svenska av SNS, Stockholm 1987).
- WESTERSTÅHL, JOHANSSON 1985 – Jörgen Westerståhl, Folke Johansson: Bilden av Sverige (SNS, Stockholm 1985).
- WILDAVSKY 1969 – Aaron Wildavsky ed: The Presidency (Little, Brown and Company, Boston 1969).
- WILDAVSKY 1979 – Aaron Wildavsky: Speaking Truth to Power (Little, Brown and Company, Boston 1979).
- WITTROCK,LINDSTRÖM 1984 – Björn Wittrock, Stefan Lindström: De stora programmens tid (Akademilitteratur, Stockholm 1984).
- ÅSLING 1979 – Nils G Åsling: Industrins kris och förnyelse (LT:s förlag, Stockholm 1979).
- ÅSLING 1983 – Nils G Åsling: Maktkamp eller samförstånd? (LT:s förlag, Stockholm 1983).
- ÖSTERGREN 1984 – Bertil Östergren: Vem är Olof Palme (Timbro, Stockholm 1984).
- ÖSTERMAN 1986 – Torsten Österman: Lärobok för politiker (Tiden, Stockholm 1986).

Summary

The subject of this thesis is governmental transitions. The empirical data has been taken from a parliamentary multiparty system, viz. Sweden. Two changes of government are studied in particular: the government take-over by the non-socialist parties in 1976 following 44 years of uninterrupted social democrat government dominance, and the return of the social democrats in 1982. Named after their prime ministers, the non-socialist government is called Fällin I and the social democrat one Palme II.

Sweden has been a country enjoying exceptionally stable political circumstances. From 1932 to 1976 the social democrats were uninterruptedly governing, for few years in coalitions. The social democrat party chairman, Tage Erlander, was prime minister for 23 successive years, 1946-69. He was succeeded both as party chairman and as prime minister by Olof Palme.

In 1976, the pattern was broken. The three non-socialist parties gained a majority of the votes and in parliament, and for the first time since the victory of democracy a non-socialist majority government was formed, led by Thorbjörn Fälldin. During the ten succeeding years, another five changes of government have occurred. A new mobility has become apparent in Swedish politics. The two major government changes in connection with elections during the period were in 1976 and 1982.

Three time phases are studied:

1. Preparation for governance before the election.
2. Preparations within the victorious party/party constellation between election and accession (this period is in Sweden about three weeks long).
3. The start of a new government (mostly the first year).

For each of these three time phases, four aspects are examined: policy, organization, personnel and propaganda/level of expectations. Under "Organization", departmental reforms and coordination systems for the new government, etc., are considered. Under "Personnel", an analysis is made of the recruitment of ministers

and under secretaries, and the use made by the new government of the power of appointment. Propaganda/level of expectations is examined, as the degree of success of a new government must be seen as a relation between expected results and actual results. During years of major economic problems, it may for the new governing parties be just as important to consciously try to create realistic expectations on the part of the voters as to raise the parties' own performance.

The method is comparative. In order to obtain an additional basis for comparisons, the preparations of the non-socialist parties for a possible change of government in the 1985 election are also studied.

Even if the institutional environment and the political culture are shared by the government changes and the government preparations which are analysed, each instance is different in a number of other major respects. In 1976, a non-socialist government took over, in 1982 a social-democrat one. Fälldin I had no previous experience of governance, Palme II a rich experience. Fälldin I was a coalition of three parties with the problems inherent in this; Palme II consisted of a single party. Fälldin I had an absolute majority in parliament while Palme II was backed only by a minority (at decisive points, at least the passive support by the communist party was required). In 1976 Sweden was still under the impression of having avoided the consequences of the oil crisis, by virtue of major stimulation for domestic demand. In 1982, awareness of the crisis was quite different, with heavy deficits in the national budget and the balance of current payments.

Because of all these differences, it is the *similarities* occurring in spite of the variation in preconditions, which have the greatest value for explanatory purposes at a comparison.

Four main types of material have been utilized:

1. Public documents (which are plentiful and easily accessible at the Swedish Government Office).
2. Internal documents (this applies chiefly to internal preparations before government changes from opposition parties).
3. A written questionnaire circulated to all ministers and under secretaries in the new governments of 1976 and 1982. The response frequency is very high, never less than 94 per cent for any partial category.

4. Interviews, both with the ministers and under secretaries who replied to the questionnaire as well as with other leading members of the parties and the governments.

One of the aims of the thesis has been to describe a political activity which is little analysed in the literature of political science in general and in Sweden, previously unused to government changes, in particular, namely government preparations (including internal efforts to make the programmes operational) and the opportunities for a new government to rapidly alter a decision reality.

A main conclusion is that when a new government encounters problems in implementing its programme, this is due more to faults in its own preparations and analyses of reality as well as political circumstances than to its being obstructed by forces outside party politics, such as bureaucracy. When an incoming government has actually specified a definite problem, has a fixed and uniform will to do something about it and the problem involves political solutions which the new government has also identified and analysed – then it will also be possible rather quickly to produce background material and a decision. The Swedish system, with a small government office of a staff nature and independent departments, is in the main a good decision machinery for take-over by a new government.

The scope for decisions is naturally limited by reality and by earlier historical processes. The weight of these is scrutinized in detail in the thesis (statutes, funds, organization, personnel). But if it is desired to increase the political control by a new government, it is less important to change the decision machinery than to raise the ability of the parties to utilize the room for manoeuvre which they actually have.

The political mechanisms at work before an election do not stimulate preparations for governance. The most important reform is to give parties in opposition the opportunity of running large and competent investigatory offices, to which persons having practical experience from the government office may be recruited. Such political officers, who work in close association with leading politicians from the opposition, regard it as a part of their duties to prepare even materials which, although not demanded *before* the election by politicians busy campaigning, will be of major importance *after* an election resulting in a change of government.

This is how things worked at the successful social-democrat take-over in 1982. The major devaluation in October 1982 was thus prepared in detail for a long time before the election by the political officials of the future minister of finance, Kjell-Olof Feldt, to a large extent on their own initiative. After the election, their analyses were central to the considerations of the party leadership.

Instead of starting the governance on the basis of unrealistic ideas of the kind which is easily encouraged during an election campaign – and then some time later being forced by reality to make an about face (like the socialist government in France 1981-82) – Palme II could already at the start make a carefully considered choice of direction and forcefully attack the central economic factor, the excessive Swedish cost level. In this way, it also right from the first day took over the political agenda, instead of awaiting the demands of other forces and issues.

The most important thing for a new government is not to have available a large number of factual proposals but to have an analysis of the economic reality which is as correct as possible, to rapidly select the economic-political strategy and to have a small number of factual proposals to which it devotes all its efforts to push through. Presenting many proposals based on an erroneous analysis of reality is considerably worse than having few proposals but a strong analysis.

When ministers and under secretaries are asked to rank various obstructions in implementing political intentions it turned out that *political obstructions* (such as "difficulties in reaching agreement", "difficult to achieve a majority in parliament"), *reality obstructions* (such as "lack of funds", "hard to find a political solution to the problem") and problems in relation to *free actors* of various kinds (such as employers/employees in wage bargaining) are of much greater importance than bureaucratic obstructions.

The more theoretical conclusions of the thesis chiefly involve the implications of *party government* systems and *time* as a political factor.

Like most democracies, Sweden has party governments which are assumed to act according to the democratic chain of control. That is, the citizens' opinions about what should be done through political decisions is realized through the citizens' selection in general elections of a parliament which in turn appoints a government which elaborates political decisions which are then implemented by

the public administration. Each link in this chain of control involves major problems, practical as well as theoretical, which are analysed in the introduction of the thesis.

A conclusion of the empirical review is that the parties see the democratic chain of control as an important norm for their actions. They want to realize after the election what they said to the voters before the election. The winning party holds that the voters have given both the instructions and the mandate to carry out central parts of the election programme.

The democratic chain of control, seen as an empirical description of what happens when the voters elect a new government, must still be modified in at least three important respects:

First, government power involves the *responsibility* of governing the country, not just the mandate of implementing an election programme. Each government after a time discovers that many things do not work as planned and that events occur which the parties were unable to foresee. The government responsibilities include handling also such situations. The responsibilities cannot be interpreted to mean that after the election, the government is only supposed to implement just what the parties said before, even if this in changed economic circumstances should take the country to the brink of ruin. Being the governing party means not only effecting, it also means governing. And it implies a national responsibility, not just a party responsibility. A government must be prepared to act for the best of the country, often under conditions which differ widely from those prevailing when the parties drew up their election programmes. It may be more important for the voters to test after the event how this responsibility was handled than to check how individual issues in the preceding election manifesto were implemented.

Secondly, no government will escape the fact that most of its time, even during the initial period, is spent in considering other matters than those on which election programmes and election debates concentrated. An overwhelming portion of the issues which actually end up on the new government's desks, and during a term of office, involves matters which the voters were unable to foresee on election day. This indicates that it may be more important for the voters to assess the *general inclination* and the level of *competence* they wish to see in their government, than mainly to vote on the basis of comparisons between given concrete proposals

in the election platforms.

Thirdly, the empirical review reveals that the chief effect of the voters' choice may be to *set limits* to the parties and their activities, more than instructing the parties to implement concrete issues. The voters' choice has clarified the limits within which the parties may act which desire to reach a majority and be allowed to govern. The territory which the proposals of the different parties and the debate has covered has been restricted, for the social democrats away from socialist planning, for the non-socialists away from cutbacks in the welfare state.

The most important shift which must be made in the empirical description is from a strict instructions point of view voters – parliament – government in favour of a *responsibility and liability viewpoint*. The voters' assessment after the event of how the government responsibilities have been handled, and the knowledge on the part of the governing party that they will be held accountable by the voters, becomes more important than their advance instructions on how they should be handled.

The most important conclusion and analysis of the thesis involves the immense significance of *time* as a political factor. What is chiefly meant here is that different time phases yield different political preconditions and contain different political characteristics. With the subject of the study – the transition from opposition to government – two time comparisons are of central importance. One involves the time before the election compared with the time after the election for a victorious opposition. The other is the passage of time during a term of office, in particular the special characteristics of the initial period for a new government.

1. *Before – After*. The transition from opposition to government is a dramatic and for the actors themselves shattering confrontation between two different sets of rules, a confrontation the outcome of which is uncertain but immensely important. The transition of power is a transition in much more than just power:

- It involves a transition in *communications and coalitions*. In opposition, the coalitions and the network of contracts centered on the party. In government, they focus on the department and involve the country. The ministers and a government must in their consultations include a large number of interests, organizations and

persons which they need not bother much about when in opposition.

- A transition of power also implies a change in time pressures and *time utilization*. The overwhelmingly important feeling on the part of each minister and government is that of always being under pressure by crises and deadlines. This has political effects. What must be done takes precedence over what should be done. The short term gains at the expense of the long term. Routine issues with clear deadlines (such as budget preparations) and crises as are always provided by reality will easily come before deliberate political initiatives. The actions and reactions of others frequently control more than the government's own plans and forecasts.
- A major change in the transition from opposition to government is also the *media pressure* and attention.
- The criteria for the *selection of issues* and action are changed radically in a transition from opposition to government. The empirical review shows that four criteria dominate the selection of election issues: a/ The party must be united in the matter, b/ The matter must be favourably associated with the parties (such as welfare programmes for the social democrats, tax cuts and anti-bureaucracy for the non-socialists), c/ The problems involved in the issue must be felt as urgent by a large portion of the electorate, d/ The matter should be controversial, as attention is gained by political battles.

When in power, these criteria no longer apply. A government must also deal with matters on which the party is not unanimous, devote a lot of efforts to unfamiliar matters (such as unemployment for a non-socialist government and entrepreneurship for a social democrat one), consider also a number of issues which are not urgent for the majority of the voters, and spend a lot of effort on issues which need not cause party political controversy but which may still be extremely difficult (such as wage bargaining, restructuring, violence and terrorism, currency developments).

Before the election, the parties often have ideological solutions looking for problems. After the election, in government, they are more likely to encounter problems looking for solutions.

A new government also feels a number of other strong political impulses. Some of the most imperative requirements turn out to be:

- *Extinguishing fires* (i.e. intervention in acute crises).
 - *Calming down the sector* (it is within the sector of which he has been put in charge that a new minister's efforts are mainly assessed).
 - *Calming down the veto groups* (a socialist government must calm down the private economy on whose production it is dependent, a non-socialist government set up a working relationship with the trade unions which may make trouble in wage bargaining, etc.)
 - *Keeping the nation together*. (Every democracy has tensions of various kind which may grow into something worse; it is the responsibility of the government to reduce tensions, regionally, towards the opposition, etc.)
 - *Ensuring that decision-making works* (if the decision-making machinery does not work for a new government, it will generally soon lose face.)
 - *Dealing with the games* (a government immediately takes up a number of ready-made roles in games which keep being performed: budget negotiations, the currency game, contract bargaining, foreign relations).
 - *Keeping the economy balanced* (if this should fail, everything else is pushed into the background).
 - *If possible doing away with problems which the media and the opposition may attack* (the opposition may strongly influence the political agenda, simply by selecting the issues to attack).
- The *aspects* to be considered in factual issues are also changed in connection with the transition from opposition to government. Before the election, smart formulations and tempting target descriptions are valued. After the election, in government, important intermediary stages and conflicting aims must be analysed and dealt with.
 - It is particularly important that the transition from opposition to government means a meeting, sometimes a collision, between *two historical heritages*, two frequently separate streams of preparation, decisions and procedures. On the one hand, there is a set of stances, persons, propaganda pictures and locked positions which have been formed by the party or parties coming into power. These may have a long prehistory. The inertia inherent in every organization, etc., contributes to *layers of opinions* from various periods

being stored one on top of the other. On the other hand, there are layers of statutes, organizational structures, employees and appropriations which have been elaborated over the years in the public sector, as well as the processes involved in investigations and plans in progress at the time of the change of government which are often based on *stored problem experience* (problems which were considered important some years earlier and which then led to a committee being appointed). Two historical heritages meet: that of the incoming party and that of the official apparatus. Both streams may originate in a prehistorical period which everybody has now forgotten and in an assemblage of problems which was, or was seen as, entirely different from that of today.

2. *The start*. The start in government also has its special characteristics compared with subsequent time phases. For three reasons especially it is important for a government wishing to achieve a political impact to take the initiative already at the start:

a/ *Preparation times*. Many issues require investigation and, at least in Swedish political culture, support. If results are to be apparent during the term of office, work on the issue must be started at once.

b/ *The battle for the agenda*. A new minister and a new government are overwhelmed by issues and problems which others demand that they deal with. In order to have some say in determining the agenda, a new leadership must thus know exactly already on the first day what it just has to include in the agenda.

c/ *Legitimacy*. An election victory provides special legitimacy for changes which the new masters want to put through. They are felt to have received a mandate from the people. This is an immensely strong argument against bureaucracy, interest groups and others who may wish to block, delay or change decisions. This feeling of legitimacy then subsides for every month that passes. If the opinion polls indicate lessening support for the party or parties in power, they will to some extent replace the election result as a basis for assessing the legitimacy. The "Coalition of dissatisfied minorities" has immediately following the change of government not yet been formed, and does not yet have sufficient alternative legitimacy in order to compete with the election result. A government which devalues or takes a similarly drastic decision on its first working day

comes to appear forceful and may get others to conform. A government doing the same thing after two years in power looks like a loser who has lost its hold on developments and which others may attack without reverses.

Time as a political factor and the dynamics of different time phases apparently have a major and previously poorly recognized importance in the political process.

Stockholm Studies in Politics

(ISSN 0346-6620)

1. Thomas G. Hart (1971): *The Dynamics of Revolution: A Cybernetic Theory of the Dynamics of Modern Social Revolution with a Study of Ideological Change and Organizational Dynamics in the Chinese Revolution.*
2. Sören Häggroth (1972): *Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering.*
3. Gunnar Sjöstedt (1973): *OECD-samarbete: funktioner och effekter.*
4. Yngve Myrman (1973): *Maktkampen på arbetsmarknaden 1905–1907. En studie av de icke-socialistiska arbetarna som faktor i arbetsgivarpolitiken.*
5. Lars-Erik Klason (1974): *Kommunalförbund och demokrati. En studie av kommunikationsprocessen i kommunalförbund.*
6. Magnus Isberg, Anders Wettergren, Jan Wibble och Björn Wittrock (1974): *Partierna inför valjarna. Svensk valpropaganda 1960–1966. (91-38-01936-1)*
7. Bengt Owe Birgersson (1975): *Kommunen som serviceproducent. Kommunal service och serviceattityder i 36 svenska kommuner.*
8. G. Roger Wall (1975): *The Dynamics of Polarization. An Inquiry into the Process of Bipolarization in the International System and its Regions, 1946-1970.*
9. James Walch (1976): *Faction and Front: Party Systems in South India. (Young Asia Publications: New Delhi).*
10. Victor Pestoff (1977): *Voluntary Associations and Nordic Party Systems. A Study of Overlapping Memberships and Cross-Pressures in Finland, Norway and Sweden.*

11. Harriet Lundblad (1979): Delegerad beslutanderätt inom kommunal socialvård. (Liber) (91-38-04809-4)
12. Roland Björnsne (1979): Populism och ekopolitik. Utvecklandet av en ekopolitisk ideologi i Norge och dess relationer till ett mångtydigt populismbegrepp. (91-7146-039-X)
13. Anders Mellbourn (1979): Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän. (Liber) (91-38-04850-7)
14. Henry Bäck (1979): Den utrikespolitiska dagordningen. Makt, protest och internationella frågor i svensk politik 1965–1973. (91-7146-065-9)
15. Rune Premfors (1980): The Politics of Higher Education in a Comparative Perspective: France, Sweden, United Kingdom. (91-7146-071-3)
16. Sahin Alpay (1980): Turkar i Stockholm. En studie av invandrare, politik och samhälle. (Liber) (91-38-05635-6)
17. Diane Sainsbury (1980): Swedish Democratic Ideology and Electoral Politics 1944-1948: A Study of Functions of Party Ideology. (Almqvist & Wiksell International) (91-22-00424-6)
18. Roger Ko-Chih Tung (1981): Exit-Voice Catastrophes: Dilemma between Migration and Participation. (91-7146-160-4)
19. Stig Munknäs (1981): Statlig eller kommunal skola? En studie av centraliserings- och decentraliseringsproblem inom svensk skolförvaltning.
20. Bo Lindensjö (1981): Högskolereformen. En studie i offentlig reformstrategi. (91-7146-184-1)
21. Claes Linde (1982): Departement och verk. Om synen på den centrala statsförvaltningen och dess uppdelning – i en förändrad offentlig sektor. (91-7146-406-9)
22. Stefan Swärd (1984): Varför Sverige fick fri abort. Ett studium av en policyprocess. (91-7146-420-4)
23. Bo Malmsten (1984): Bostadsbyggande i plan och verklighet. Planering och genomförande av kommunal bostadsförsörjning. (Statens råd för byggnadsforskning R69:1984) (91-540-4139-2)

24. Bertil Nygren (1984): Fredlig samexistens: klasskamp, fred och samarbete. Sovjetunionens detente-doktrin. (Utrikespolitiska institutet) (91-7182-576-2)
25. Jan Hallenberg (1984): Foreign Policy Change: United States' Foreign Policy toward the Soviet Union and the People's Republic of China 1961-1980. (91-7146-428-X)
26. Jan Wallenberg (1985): Några effektivitetsproblem i statlig byråkrati. (Studentlitteratur) (91-44-23401-5)
27. Maud Eduards (1985): Samarbete i Maghreb. Om regionalt samarbete mellan Marocko, Algeriet, Tunisien och Libyen 1962–1984. (91-7146-438-7)
28. Ishtiaq Ahmed (1985): The Concept of an Islamic State: An Analysis of the Ideological Controversy in Pakistan. (91-7146-458-1)
29. Michele Micheletti (1985): Organizing Interest and Organized Protest: Difficulties of Member Representation for the Swedish Central Organization of Salaried Employees (TCO). (91-7146-451-4)
30. Torbjörn Larsson (1986): Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum. (Studentlitteratur, Lund) (91-44-25311-7)
31. Ingegerd Municio (1987): Från lag till bruk. Hemspråksreformens genomförande. (91-7146-471-9)
32. Tuija Meisaari-Polsa (1987): Ståndpunkter i UNCTAD. En analys av generaldebatterna 1964–1979. (91-7146-472-7)
33. Virginia S. Capulong-Hallenberg. Philippine Foreign Policy Toward the U.S. 1972-1980: Reorientation? 1987. (91-7146-478-6)
34. Hans Bergström (1987): Rivstart? Om övergången från opposition till regering. Tidens förlag, Stockholm. (91-550-3315-6)

På några få år har i Sverige skett sex regeringsskiften. Även däremellan har statsråd kommit och gått i en takt som var otänkbar tidigare. Boken granskar och jämför ingående de två viktigaste regeringsskiftena: Thorbjörn Fälldins maktövertagande 1976 och Olof Palmes återkomst 1982. Den redovisar dessutom tidigare okänt material om de borgerliga förberedelserna inför ett regeringsskifte 1985.

Vad hade moderaterna planerat att göra om de erövat regeringsmakten 1985? Hur växte beslutet om stor devalvering fram inom socialdemokratiens ledning 1982? Varför utsåg Fälldin och Palme de personer de gjorde till statsråd och vilka kvalifikationer hade dessa för sin uppgift? Infriar partierna sina vallöften? Hur mycket kan egentligen nya regeringar ändra snabbt?

Det är några heta frågor som besvaras i boken. Framförallt ger den en systematisk och samtidigt levande skildring av hur partier förbereder sig för att regera, hur arbetsverkligheten ser ut för statsråd och hur det är att försöka "styra Sverige" i förhållande till andra starka krafter: det historiska arvet, byråkratin, ekonomiska problem och särintressen av olika slag.

Hans Bergström är ledarskribent på Dagens Nyheter och arbetade själv i regeringskansliet åren 1976-1980. Boken är hans doktorsavhandling i statskunskap vid Stockholms universitet.

Stockholm Studies in Politics nr 34.



TIDENS FÖRLAG
ISBN 91-550-3315-6