

NILS ELVANDER:

## TCO och demokratin

*Den artikelserie om politiseringen av TCO i socialistisk riktning, som inleddes i Svensk Tidskrift nr 8, 1978, väckte som bekant en livlig, delvis ilsken debatt. Det har sedan dess påtagligt visat sig att serien var nyttig.*

*Professor Nils Elvander angreps personligen för sin artikel "Behövs TCO?", som gjort ett starkt intryck. Det är ett nöje att här få publicera hans kommentarer till det hela. Att Svensk Tidskrift inte delar alla Elvanders åsikter är i detta sammanhang likgiltigt: han har rätt till sin egen mening. Svensk Tidskrift skulle exempelvis aldrig ha skrivit att det bara är en socialdemokratisk majoritetsregering som kan ha styrkan att "sätta facket på plats" etc, detta samtidigt som en brittisk arbetarregering diskuterar undantagstillstånd för att stävja fackets samhällsfarliga verksamhet och då man hos oss minns hur svenska LO tog sitt samhällsansvar då en borgerlig regering tvingades till hårda tag för att få svensk ekonomi på fötter efter det socialdemokratiska styret.*

I min artikel i Svensk Tidskrift 1978:8 försökte jag lyfta fram två centrala demokrati-problem: dels hur interndemokratin fungerar i en stor och heterogen löntagarorganisation som TCO, dels hur det går med partiväsensdet och den parlamentariska demokratin om TCO de facto blir en integrerad del av den av socialdemokratin eftersträfvade "löntagarfronten". Den debatt som följde har inte varit särskilt uppbygglig eller klagörande. Lennart Bodström och andra försvarare av det rådande tillståndet i TCO går fram på tre linjer. För det första formella resonemang kring demokratiproblemen utan anknytning till politiska realiteter. För det andra misstänkliggörande av den av mig kommenterade SBC-undersökningens kvalitet. För det tredje personangrepp mot mig, där Bodström et consortes upphöjer sig själva till ett slags översakkunniga i statskunskap och ifrågasätter min professorskompetens, liknar mig vid Rudolf Kjellén etc. Jag skall här främst uppehålla mig vid den första försvars- och angreppslinjen, helt förbigå den andra och endast knyta några principiella reflexioner till den tredje.

Innan jag övergår till huvudfrågorna vill jag säga några ord om den kampanj mot TCO, som under hösten 1978 utbröt i den moderata pressen och i vissa nystartade näringslivsorgan. I den mån avsikten är att aktivera de TCO-medlemmar, som har andra åsikter i samhällsfrågor än förbunds- och TCO-ledningarna, är det naturligtvis bra; varje vitalisering av interndemokratin i en organisation har ett egenvärde.

Men en kampanj av den här typen går lätt till överdrifter och motverkar därmed sitt

syfte. Den fackliga lojaliteten mot den an- gripna organisationen kan leda till en konst- lad uppslutning kring ståndpunkter som egentligen inte har särskilt stark förankring. Därmed försvåras TCO-medlemmarnas för- ståelse för att det här gäller en debatt om principfrågor av så stor vikt, att det är ett allmänt samhällsintresse att de löses på ett tillfredsställande sätt. Det är naturligtvis TCO-organisationerna själva som skall finna lösningar på sina problem kring medlemsde- mokratin. Detta underlättas knappast av ide- liga angrepp utifrån. Det skall inte fördöljas att det finns ett inslag av självkritik i dessa reflexioner; jag återkommer till detta.

#### **Den representativa demokratins problem**

En av huvudtankarna i Bodströms försvar är att det är omöjligt att dra någon skarp gräns mellan fackliga och politiska frågor. En fack- lig topporganisation har att självständigt ta ställning i samhällsfrågor utifrån medlems- förbundens tolkning av det fackliga intres- set, utan sneglande på de politiska parti- ernas ståndpunkter. Jag har inte ifrågasatt det- ta; till skillnad från vissa borgerliga tidning- ar har jag uttryckligen framfört samma upp- fattning.

Men TCO:s problem är inte lösta i och med denna formel för dess ställningstagan- den i samhällsfrågor. Vad som ger TCO en särställning är den stora och snabbt växande organisationens placering mitt i det politiska stridsfältet, dess sociala och partipolitiska he- terogenitet som nästan gör den till ett Sveri- ge i miniatyr. Det är därför som TCO blir föremål för så mycket besvärande uppmärk-

samhet från partiernas sida. Det är också därför som problemen kring medlemsde- mokrati och representativitet blir mera brän- nande för TCO än för andra organisationer, som har en mera homogen sammansättning. Härav följer att det i praktiken kommer att ställas större krav på TCO än på andra orga- nisationer att ledningens ståndpunkter är re- presentativa för medlemmarnas åsikter.

Allt detta är naturligtvis TCO-ledningen väl medveten om. Men saken är så känslig med hänsyn till den partipolitiska obunden- heten, att den inte kan diskuteras öppet. Bodström m fl föredrar därför att tala om medlemsdemokratin i rent formella termer, redovisa statistik som visar enigheten i TCO- styrelsen, misstänkliggöra opinionsunder- sökningar och utomstående kritiker etc. Det- ta är begripligt, men det är beklagligt, ty därmed försvåras en seriös debatt om den representativa demokratins grundproblem. En sådan debatt skulle kanske visa, att TCO- ledningen och dess kritiker inte har så olika syn på demokratins spelregler som det hit- tills förefallit.

Vad problemet gäller är att skapa största möjliga åsiktsöverensstämmelse mellan led- ningen och medlemmarna genom en kombi- nation av "uppfostrande" ledarskap och ak- tivt medlemsdeltagande i beslutsproces- serna. Det är naturligt att ledningen i intres- seorganisationer och partier ofta ligger ett långt stycke framför medlems- eller väljar- majoritetens åsikter. Ledningen föregriper medlemmarnas åsikter och får godkännan- de eller underkännande i efterhand genom omval eller nyval av representanter. Om det inte vore så, skulle knappast några fackliga

och politiska framsteg kunna ske. Men om ledningen skapar åsiktsöverensstämmelse genom manipulation och ensidig opinionsbildning uppifrån så undergrävs demokratin. Detsamma blir följderna om ledningen och de radikala aktivisterna struntar i medlemsopinionen och lägger sig så långt framför denna, att det uppstår förtroendekriser och splittringstendenser.

Det som här i största korthet antyts om den representativa demokratins problematik är ingenting nytt. Det har utförligt diskuterats ur olika synvinklar i den statsvetenskapliga litteraturen under senare år (tex av Jörgen Westerståhl i *Den kommunala självstyrelsen*, I, av Leif Lewin i *Folket och eliten* och *Vem styr facket?* samt av mig själv i *Svensk skattepolitik 1945–1970 – En studie i partiets och organisationers funktioner*). Statsvetarna är – trots att de lägger olika tonvikt vid olika delar av den demokratiska ideologin – överens om att det krävs ett element av ledarskap och framförhållning, att således en passiv "gallupdemokrati" inte är något ideal och att det är önskvärt att åsiktsöverensstämmelse skapas genom ett aktivt samspel mellan ledningen och medlemmarna.

#### TCO:s speciella problem

Det förefaller uppenbart att TCO ingalunda saknar kraftfullt ledarskap, men också att åsiktsöverensstämmelse och medlemsaktivitet lämnar åtskilligt övrigt att önska. Ingen har begärt att styrelsen skall rätta sig efter opinionsundersökningar i stället för den representativa demokratin i förbunden; här

slår Bodström in öppna dörrar. Vad som ifrågasätts är om TCO:s många uttalanden i samhällspolitiska frågor har täckning i en verklig medlemsopinion, tillkommen genom fri åsiktsbildning efter debatt mellan företrädare för olika synsätt. Är det inte ofta så, att ståndpunkterna i realiteten utformas av funktionärer på TCO:s kansli eller hos förbunden och sedan får stöd av de av förbundsfunctionärer dominerade styrelserna och av den aktiva och lojala minoriteten bland medlemmarna? Alla som sysslat något med organisationsväsande känner igen den bilden.

Men TCO har ett speciellt problem som har att göra med medlemskårens sociala och politiska heterogenitet. I långt högre grad än den genomsnittlige LO- eller SACO-medlemmen torde TCO-medlemmarna uppleva en spänning mellan fackliga och allmänpolitiska åsikter. Den fackliga medvetenheten – som av alla tecken att döma ökat hos allt större grupper under senare år – drar åt vänster, beroende på att tjänstemännen alltmer kommit att uppleva problem med arbetsmiljö, anställningstrygghet och medinflytande på ungefär samma sätt som LO-grupperna. Men samtidigt kan den allmänpolitiska grundsynen hos en och samma individ förbli borgerlig. Det är ett rimligt antagande, att ju starkare den fackliga medvetenheten och aktiviteten är, desto större är sannolikheten för att vederbörande är eller blir anhängare av SAP eller något annat socialistiskt parti.

Vanliga passiva medlemmar som röstar borgerligt upplever ett korstryck mellan facklig vänsterorientering och borgerlig all-

mänpolitisk inställning. Detta bidrar till att avhålla dem från fackligt eller politiskt engagemang, och det gör att de stillatigande accepterar fackets vänsterorienterade allmänpolitiska aktivitet, samtidigt som de röstar i motsatt riktning i riksdagsvalen. Om detta resonemang är riktigt – vilket en stor attitydundersökning av professor Ulf Himmelstrand tyder på (preliminärt redovisad bla i en artikelserie i *Arbetet* i september 1978) – är det en viktig del av förklaringen till motsättningen mellan en borgerligt röstande medlemsmajoritet i TCO och en socialistiskt orienterad elit på förtroendemanna- och funktionärsnivå.

Att ledningen i en intresseorganisation ligger till vänster om medlemsmajoriteten är för övrigt ingenting ovanligt. SFS på 50-talet och i viss mån SACO i början av 60-talet är exempel på detta. När nu TCO-ledningen indignerat värjer sig mot mitt påpekande att även TCO i samband med LO-TCO-SAP-kampanjen för arbetslivets demokratisering på 70-talet fått kännning av denna problematik, måste det bero på att man till varje pris vill dölja förhållandet för den borgerliga medlemsmajoriteten. Annars kan det tyckas att det inte är något att skämmas för att – som en tydligen välunderrättad TCO-företrädare skriver i TCO-tidningen 1978: 21 – ”majoriteten av de anställda inom såväl TCO-kansliet som inom de enskilda förbunden är just socialdemokrater”. Jag kan instämma i den ärlige insändarskribentens förklaring till att så många ombudsmän är socialdemokrater: det är SAP:s program ”som i såväl teori som i praktisk tillämpning stått vanliga normala fackliga löntagarsträvanden

allra närmast”.

När det gäller den politiska tendensen i TCO:s yttranden i samhällsfrågor har jag själv framhållit att vetenskaplig dokumentation tyvärr saknas, varför inga bestämda påståenden kan göras. Men jag har naturligtvis själv gjort en rad iakttagelser på de områden som jag yrkesmässigt följer rätt noga, främst arbetslivsfrågor och utbildningspolitik. Tendensen till ”samkörning” med LO och därmed i regel också åsiktsöverensstämmelse med SAP är fullt tydlig under 70-talet. Det vore väl också egendomligt om inte det alltmer intima samarbetet med LO i både förhandlingssammanhang och samhällspolitisk intressebevakning skulle påverka TCO-förbundens ideologiska orientering!

#### **Fackets röst och folkets**

Fackliga och andra intresseorganisationer är ett värdefullt komplement till den politiska demokratin, en garanti för mångfald, kompetens och stabilitet i beslutsfattandet. Det finns skäl att understryka denna självklara synpunkt. Vi har sett flera exempel den senaste tiden på att talesmän för LO och TCO berikar den politiska debatten genom att dra fram obekväma fakta som partierna inte gärna vill handskas med. Detta är den positiva sidan av att organisationerna slipper underkasta sig väljarnas dom vart tredje år; de kan kosta på sig att se längre än valperioden och avstå från taktiska beräkningar.

Men denna obundenhet av taktiska hänsyn medför också vissa risker. En mäktig organisation kan utöva ett så starkt tryck på

ett närstående parti, att partiets handlingsfrihet allvarligt begränsas. LO:s och SAP:s agerande i löntagarfondsfrågan är ett aktuellt exempel. Man kan också tänka sig att en partipolitiskt obunden organisation, som har stora rörliga marginalväljargrupper bland sina medlemmar, i realiteten kan diktera vissa partiers ställningstaganden utan att motvågande intressen förmår göra sig gällande.

När Lennart Bodström i artiklar och intervjuuttalanden säger att partierna vid utformningen av sina program och i sitt beslutsfattande gör en avvägning av de olika intressen som finns företrädade inom befolkningen, är detta ett korrekt men ganska formellt och ointressant konstaterande. Han bortser från att vissa intressen väger tyngre än andra, inte bara på grund av sin större numerär utan också till följd av en strategisk position på väljararenan. TCO:s ställningstagande i en viktig löntagarfråga kan i vissa situationer få större betydelse för partiernas agerande än t o m LO:s.

Bodström är naturligtvis väl medveten om TCO:s maktställning. Ibland framskyntar detta i hotfulla varningar till partierna: "För ett parti skulle det kunna få nästan katastrofala verkningar om den uppfattningen blev allmän att partiet var likgiltigt för exempelvis tjänstemännens intressen och behov" (Tiden 1978: 7, s 388). Men när han diskuterar rollfördelningen mellan partier och organisationer, faller han tillbaka på ett rent formellt synsätt som inte tar hänsyn till maktpolitiska realiteter.

Vad saken gäller är att en organisation av TCO:s typ kan utöva ett helt avgörande in-

flytande över ett eller flera partiers politik utan att detta inflytande kan kontrolleras och korrigeras av folket i val. Väljarna kan avsätta Palme eller Ullsten men inte Bodström. Riksdagsvalen är mycket effektivare som kontrollinstrument än den mångdubbel-indirekta fjärrdemokratin inom facket. Det är därför som partiernas ställning i förhållande till organisationerna (inte bara de fackliga) behöver stärkas. Partierna bör – bli genom ökat statsstöd – skaffa sig bättre utredningsresurser, så att de blir mindre beroende av de stora organisationernas mäktiga apparater för åsiktsproduktion. Regeringsmaktens fortgående försvagning sedan 1973 års val måste hejdas. Av utländska erfarenheter att döma är det bara en socialdemokratisk majoritetsregering som kan ha styrkan att – om det är nödvändigt – sätta facket på plats eller i varje fall bromsa LO:s och TCO:s maktexpansion.

Ett viktigt led i en sådan uppstramning från partiernas sida är att de så att säga hjälper facket att återfinna sitt rätta jag genom att stoppa den nuvarande utvecklingen mot ett korporativt system, där facket blir statens förlängda arm i stället för att som hittills vara en kamporganisation. Det groteska förslaget från Nya arbetsrättskommittén att skattebetalarna skall betala lönerna för 4 000 nya regionala ombudsmän under en övergångstid – och även i fortsättningen vad gäller den offentliga sektorn – ställer frågan om fackets roll på sin spets. En fackföreningsrörelse, som inte vill begå ideologiskt självmord utan vill bevara sitt oberoende i förhållande till samhällsmakten, borde inte försöka genomdriva ett sådant förslag.

Men om den ändå gör det, är det partiernas skyldighet att sätta stopp. Den här frågan borde diskuteras mycket mera än som hittills skett; fackförenings- och dagspressen har varit märkligt tystlåten beträffande denna del av förslaget till ny förtroendemannalag.

Löntagarfonderna blir en annan prövosten för partiernas vilja och förmåga att hålla emot fackets maktanspråk och hejda Sveriges förvandling till en rent korporativ stat. Ledningsfunktionerna i ett eventuellt kollektivt fondsystem måste konstrueras på ett sådant sätt, att folkvalda representanter får den avgörande makten att styra och kontrollera systemet. Annars är det stor risk att allmänintresset urholkas av det mäktiga fackliga särintresset, att regering och riksdag får svårt att hävda sig gentemot en fondmakt med oföränderlig tyngd och politisk inriktning och att följaktligen parlamentarismen blir en tom form vad gäller ett regeringsskiftes inverkan på den ekonomiska politiken.

Det är den nästan totala frånvaron av institutionella garantier för samhällsintressets primat genom en effektiv politisk styrning som gör TCO-gruppens förslag om löntagarfonder så betänkligt. LO har den senaste tiden visat en helt annan öppenhet än TCO för en diskussion med politikerna om gränsdragningen gentemot den politiska demokratin. TCO-modellen pekar hän mot ett slutet korporativt fondsystem, där endast fackets röst hörs och där folkets röst i den parlamentariska demokratin kommer bort.

#### Vetenskaplighet och känslor

När Lennart Bodström och hans eftersägare i TCO-pressen anklagar mig för ovetenskaplighet och känslotänkande har de både rätt och fel. Jag har själv klart angivit att mina iakttagelser av utvecklingstendenser inom TCO inte är gundade på vetenskapliga undersökningar. Men att som Bodström gör härav dra slutsatsen, att jag inte har "skymten av bevis", förefaller något förhastat. Jag har också skisserat ett forskningsprogram kring TCO:s uttalanden i samhällsfrågor. Eftersom jag inte gjort anspråk på vetenskaplighet, faller anklagelsen för ovetenskaplighet platt till marken. Jag är den förste att beklaga, att denna diskussion inte kan föras på basis av full vetenskaplig dokumentation.

När jag i mitten av 60-talet föreslog den dåvarande TCO-ledningen en undersökning av medlemsdemokratin inom TCO-förbunden, mötte förslaget inget intresse. Ingenting tyder på att intresset blivit större sedan dess. Man får emellertid hoppas att statsvetenskapliga undersökningar, motsvarande dem som Leif Lewin och Axel Hadenius genomfört på LO-sidan, kan komma till stånd, så att vår kunskap om TCO ökar och den föregivna mytbildningen kan skingras. Detta borde ligga i alla parterers intresse. Håll med om, Lennart Bodström, att det skulle vara en fascinerande forskningsuppgift att undersöka SIF-medlemmarnas åsiktsbildning och inflytande i löntagarfondsfrågan eller medlemsdemokratin inom TCO-S och KTK i samband med den föreslagna sammanslagningen av de båda förhandlingsorganisationerna!

Men frånvaron av vetenskapliga undersökningar bör inte avhålla samhällsforskare och andra intresserade medborgare från att försöka observera farliga utvecklingstendenser i samhället och varna för deras tänkbara konsekvenser. Om forskarna skulle vänta med sina iakttagelser och varningar tills allting är belagt i detalj genom mångåriga forskningar, kan det redan vara för sent att göra något åt utvecklingen. Det behövs oberoende samhällskritiker som kan ta risken att öppet utmana makthavare med inopportuna observationer och påpekanden. Som kan säga vad många politiker i alla partier tänker men inte har möjlighet att uttala offentligt.

Vad gäller känslor vill jag bara säga, att det var en länge närd motvilja mot maktfullkomligheten hos TCO-företrädare, särskilt på statstjänstemannansidan, som kom mig att uttala vissa värdeomdömen och varnande påpekanden om sagda intresseorganisation och dess möjligheter att i längden hålla samman. Denna motvilja mot maktdrygheten inom ledande TCO-kretsar delas av många, oavsett partitillhörighet. Överallt möter man

den uppfattningen, att TCO skiljer sig från de andra fackliga organisationerna genom den arrogans och den okänslighet för avvägningen mellan fackligt inflytande och politisk demokrati, varmed många av dess företrädare uppträder i skilda sammanhang.

Sedan detta blivit sagt, vill jag gärna sluta med att ge Lennart Bodström rätt på en punkt. Jag kan förstå hans ilska över vad jag skrev i Göteborgs-Posten 13/8 1978 om att f.d. studentrevoltörer gjort karriär inom den stats- och organisationsbyråkrati, som de så energiskt bekämpade för tio år sedan, och att detta inte minst gäller TCO-kanslierna. Även om det som alla vet ligger en kärna av sanning i detta påstående, borde jag inte ha framfört det offentligt eftersom det inte går att bevisa utan oacceptabel person- och åsiktsregistrering (vilket jag faktiskt framhöll själv i nämnda tidningsartikel; att jag skulle ha avkrävts bevisning i en TCO-insändare i GP kommer först nu till min kännedom genom Bodströms artikel i Svensk Tidsskrift 1979: 1). Det här var ingen bra debattmetod, vilket härmed oförbehållsamt erkännes!