

SVAGT STÖD FÖR ARBETSLÖSHETSPOLITIKEN

SÖREN HOLMBERG, MARIA OSKARSON OCH BO ROTHSTEIN

När vi senhösten 1998 frågade svenska folket vad de tyckte om den politik som bedrevs i Sverige på olika samhällsområden hamnade arbetslöshetspolitiken i botten tillsammans med äldreomsorgen. Hela 56 respektive 57 procent ansåg att arbetslöshetspolitiken respektive äldreomsorgen var dålig. Endast 17 respektive 16 procent tyckte områdena sköttes bra. Andra politikområden som också fick klart mer kritik än positiva omdömen var flyktingpolitiken, sjukvården och skolan. Det enda politikområde som fick något mer beröm än kritik var miljön. Endast 25 procent tyckte miljöpolitiken var dålig, mot hela 33 procent som ansåg den var bra. Även jämställdhetspolitiken och ekonomin fick relativt hyfsade bedömningar med endast något fler kritiska röster än uppskattande (se tabell 1).

Människornas bedömningar bär spår av 1998 års valrörelse. De politikområden som bedöms mest negativt är de som dominerade valrörelsen, dvs arbetslösheten och socialdemokraternas slagord – vård, omsorg, skola. Sambandet är tankeväckande och illustrerar den centrala frågan om hur dagordningen bestäms i en demokrati och vad det är som bestämmer människors åsikter. Tag arbetslöshetspolitiken som exempel. Alla studier har visat att den var en av de stora valfrågorna 1998 – bland väljarna, såväl som för partierna och i medierna (Hernborn m fl 1998, Asp 1998, Hvitfelts och Nords artikel i föreliggande volym). Frågan är om det var medierna och/eller partierna som mer eller mindre oberoende av väljarnas önsknings gjorde arbetslösheten till en stor valfråga? Eller var det tvärtom medierna och partierna som anpassade sin valbevakning respektive sin valframtoning efter vad de uppfattade var väljarnas prioriteringar?

Vad som bestämmer åsikter och bedömningar är lika centralt. Varifrån kommer människornas övervägande negativa bedömning av arbetslöshetspolitiken – från egna erfarenheter, från erfarenheter i närmiljön, från mediakonsumtion, från ideologiska övertygelser, från partitillhörigheten eller från egna teoretiska kunskaper. Påverkanskanalerna är många. Svaret på frågan vilka av dem som är viktigast är central i en demokrati, både när det gäller att bedöma graden av legitimitet för olika

politikområden och när det gäller att lära oss hur opinioner kan förändras. Ingen påverkanskanal är illegitim i en demokrati som utmärks av yttrandefrihet. Men graden av legitimitet kan variera. Opinioner som präglats av en missvisande media-kampanj eller av lögnaktig partipropaganda förtjänar inte att tas lika seriöst som exempelvis åsikter som präglats av egna erfarenheter och självreflektion. Normativt sett bör det förstnämnda slaget av opinioner väga mindre tungt i en demokratisk beslutsprocess. I praktiken kan vi naturligtvis sällan fastslå att vissa opinioner är baserade på felaktiga premisser medan andra bygger på säkrare underlag. Vad vi däremot kan bena upp någorlunda väl är vilken roll olika påverkanskanaler spelar när åsikter bildas.

Ett av syftena med forskningsprojektet Arbetsmarknadens politik är att studera åsiktsbildningen när det gäller arbetsmarknadspolitik i Sverige.¹ Det teoretiska syftet är att kombinera studier av opinionsbildning med analyser av politiska institutioner och genomförd politik inom det arbetsmarknadspolitiska området. Möjligheten att framgångsrikt kunna genomföra ett offentligt åtgärdsprogram i en representativ demokrati bygger på åtminstone fem olika förutsättningar, nämligen att programmet: har stöd i en korrekt policyteori (idéstöd), har stöd i den allmänna opinionen (folkligt stöd), har stöd hos de beslutande politiska partierna (parlamentariskt stöd), har stöd av centrala intressegrupper och implementeringsorgan (institutionellt stöd) och har stöd av massmedia (mediestöd).

Vår första mätning av det folkliga stödet för arbetslöshetspolitiken från senhösten 1998 visar på ett mycket svagt stöd. Endast 17 procent tyckte den var bra mot hela 56 procent som var kritiska. Det negativa resultatet understryks ytterligare när vi ser på graden av förtroende för arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), en av de viktigare institutionerna när det gäller att implementera arbetslöshetspolitiken. Resultaten i tabell 2 visar att mycket få personer i våra SOM-undersökningar uttrycker någon form av förtroende för AMS (9 procent 1997, 14 procent 1998). Andelen som anger ett lågt förtroende är klart högre, hela 47 procent 1997 och 37 procent 1998. Jämfört med den grad av förtroende som de flesta andra samhällsinstitutioner åtnjuter är resultaten för AMS mycket dåliga (se Sören Holmbergs & Lennart Weibulls artikel om förtroende i denna volym). Den lilla uppgången i förtroende mellan 1997 och 1998 kan eventuellt vara hoppningivande för AMS, men den kan också enbart var en reflex av den allmänna förtroendeuppgång som politiska institutioner brukar vederfaras under valår. Våra mätningar under kommande år får visa hur politiskt trendkänsligt förtroendet för AMS är.

Tabell 1 Bedömningar av den politik som bedrivs inom olika samhällsområden (procent)

Fråga: "Vad tycker Du om den politik som bedrivs i Sverige inom följande samhällsområden?"

Samhällsområde	varken			summa procent	andel bra minus andel dålig	grad av samband mellan bedömning och partisympati (eta)
	bra	eller	dålig			
Miljön	33	42	25	100	+8	.18
Jämställdheten	27	43	30	100	-3	.16
Sveriges ekonomi	30	33	37	100	-7	.35
Barnomsorgen	25	41	34	100	-9	.20
Företagens villkor	18	47	35	100	-17	.42
Lag och ordning	21	39	40	100	-19	.19
Energi/kärnkraft	17	43	40	100	-23	.27
Skolan/utbildn.	22	30	48	100	-26	.27
Hälsa/sjukvård	23	26	51	100	-28	.22
Flykting/invandr.	13	43	44	100	-31	.19
Arbetslösheten	17	27	56	100	-39	.36
Äldreomsorgen	16	27	57	100	-41	.19

Kommentar: Andelen personer som inte besvarade bedömningsfrågorna höll sig kring 2-4 procent. Sambandsmättet eta kan variera mellan .00 (inget samband) och 1.00 (maximalt samband). De sju riksdagspartierna är medtagna i sambandsanalysen.

Tabell 2 Lågt förtroende för AMS 1997 och 1998 (procent)

	mycket/ganska stort förtroende	varken eller	mycket/ganska litet förtroende	summa procent	andel stort minus andel litet
AMS 1997	9	44	47	100	-38
AMS 1998	14	49	37	100	-23

Kommentar: Andelen personer som inte besvarade förtroendefrågan om AMS var 8 procent 1997 och 2 procent 1998.

Preliminära analyser av vad det är för individfaktorer som strukturerar människors bedömningar av arbetslöshetspolitiken visar att partipolitiska sympatier och vänster-högerideologi spelar en viktig roll medan egna erfarenheter av arbetslöshet och

mediaexponering tycks betyda mindre. Resultaten i tabell 1 visar att bedömningarna av arbetslöshetspolitiken, tillsammans med bedömningarna av politiken när det gäller ekonomin och företagets villkor var de områden där medborgarnas partisympatier betydde mest. Sambandet mellan partisympati och bedömning höll sig för dessa tre sakområden kring .35-.40 på en skala mellan .00 och 1.00 (eta-värden). Bedömningarna var mindre partipolitiserade för övriga sakområden (eta-värden kring .20-.25).

Konkret uttryckt betyder det att anhängare till regeringspartiet (s) var mindre negativa till arbetslöshetspolitiken än anhängare till övriga partier. Andelen s-sympatisörer som angav att arbetslöshetspolitiken var dålig var endast 35 procent mot t ex hela 74 procent bland moderata sympatisörer. Anhängare till vänsterpartiet och miljöpartiet var också mer kritiska än s-sympatisörer men inte lika negativa som m-anshängare. Andelen sympatisörer till v och mp som ansåg att arbetslöshetspolitiken var dålig var 60 procent i båda fallen; ungefär lika stora andelar var negativa bland c- och kd-sympatisörer (61 respektive 64 procent) medan andelen kritiker var högre bland fp-sympatisörer (74 procent).

De kritiska bedömningarna av arbetslöshetspolitiken har också ett klart samband med ideologisk position på vänster-högerdimensionen. Personer som uppfattar sig som klart till höger är mycket mer negativa (81 procent) till arbetslöshetspolitiken än personer som ser sig som klart till vänster (41 procent negativa). Värderingarna av arbetslöshetspolitiken är ideologiskt laddade.

Jämfört med de relativt klara sambanden mellan partisympati respektive ideologisk uppfattning och bedömningen av arbetslöshetspolitiken är kopplingarna mellan egna erfarenheter av arbetslöshet och värderingen av politiken på arbetslöshetsområdet anmärkningsvärt svaga för att inte säga icke-existerande. Andelen kritiker av arbetslöshetspolitiken var i allt väsentligt densamma bland förvärvsarbetande (57 procent) som bland arbetslösa (56 procent). Arbetslösa var alltså inte mer kritiska, som man kanske kunde ha väntat sig med tanke på att de inte ännu blivit hjälpta av den arbetslöshetspolitik som förs. Å andra sidan kan man kanske förvänta sig att arbetslösa som fått viss hjälp via t ex AMS-åtgärder skulle vara mer positiva. Lennart Nilsson har för andra policyområden visat att brukare av offentlig service nästan genomgående tenderar att vara mer positiva till den aktuella servicen än icke-brukare (Nilsson 1996). En viss tendens åt samma håll kan vi också iaktta när det gäller arbetslöshetspolitiken och förtroendet för AMS. Arbetslösa med en aktuell

erfarenhet av AMS-åtgärder var något mindre kritiska mot arbetslöshetspolitiken (39 procent) och något mindre negativa mot AMS (26 procent) än genomsnittet (56 respektive 37 procent). Antalet undersökningsspersoner är dock mycket begränsat (23 personer) vilket gör att alla slutsatser måste bli högst preliminära.

Sambanden mellan konsumtion av olika typer av media och grad av kritik mot arbetslöshetspolitiken var också mycket små. Hög och låg konsumenter av så olika medier som t ex Ekot, Rapport, Aktuellt, TV4s Nyheterna, TV3 Direkt och Expressen är i allt väsentligt lika kritiska mot arbetslöshetspolitiken. Några enkla mediasamband kan inte iaktas. Ett visst samband kunde dock konstateras när det gäller läsning av Aftonbladet. Frekventa AB-läsare tenderade att vara mindre negativa till arbetslöshetspolitiken än mindre frekventa AB-läsare. Bakom det sambandet finns en välkänd partipolitisk faktor. Frekventa AB-läsare tenderar fortfarande att oftare vara s-sympatisörer än icke-frekventa AB-läsare.

Vi skall inte driva analysen längre i detta preliminära skede. De olika opinionsbildningsmodellerna skall naturligtvis prövas multivariat och de kommer att vara lättare att testa när vi får ett allt bättre underlag vartefter våra mätningar fortskrider in på 2000-talet. Det mest väsentliga nu är att konstatera att när vi började våra mätningar 1998 var det folkliga stödet för arbetslöshetspolitiken mycket svagt. Vårt projekt startar inte med en solskenshistoria. Det handlar istället om ett ifrågasatt policyområde med legitimitetsproblem.

Arbetsmarknadspolitiken och särskilt AMS svaga stöd är också intressant ur ett mer institutionellt perspektiv. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken var länge ett av huvudnumren i den "Svenska modellen" och väckte under 1960- och 70-talen stor internationell uppmärksamhet. Ett flertal OECD-länder gjorde under denna period stora förändringar av sin arbetsmarknadspolitik efter svensk modell. Även under senare tid har den svenska arbetsmarknadspolitiken uppmärksammats och socialdemokraterna har gjort det till sin politik att få EU att inrikta politiken åt detta håll. Vi skall inte uppehålla oss vid politikens innehåll här, men vill fästa uppmärksamheten på att ett sätt att få medborgerligt stöd och legitimitet för arbetsmarknadspolitiken var att ge de fackliga organisationerna ett stort inflytande över både dess inriktning och genomförande. Tanken var att de som utsattes för politiken lättare skulle kunna acceptera åtgärderna om representanter för deras egna organisationer var med och fattade besluten. Fram till början av 1990-talet var parterna på arbetsmarknaden i majoritet i AMS centrala och regionala styrelser.

Denna s k korporativa representationskanal avvecklades emellertid 1992 då SAF beslutade sig för att dra sig ur dessa styrelser (Rothstein & Bergström 1999). Samtidigt som den korporativa representationsprincipen övergavs skedde som bekant en dramatisk ökning av arbetslösheten. Vi har tyvärr inte data över tid som gör att vi kan mäta om det svaga stödet för AMS och arbetsmarknadspolitiken har något samband med att de fackliga organisationerna och arbetsgivarnas representation och inflytande har minskat, men det är intressant att kunna konstatera att arbetsmarknaden är ett politikområde där legitimitet är en stor bristvara på tröskeln till 2000-talet.

Noter

¹Forskningsprojektet finansieras av Rådet för arbetslivsforskning (RALF) och leds av Sören Holmberg, Maria Oskarson och Bo Rothstein, med Rothstein som huvudansvarig.

Litteratur

Asp, Kent 1998. *JMG-Granskaren*. Nr 3, Göteborg: Journalisthögskolan.

Hernborn, Hans, Holmberg, Sören, Näsman, Pär och Thedeén, Torbjörn 1998. *Sveriges Televisions vallokalsundersökning i samband med riksdagsvalet 1998*. Stockholm: Sveriges Television.

Nilsson, Lennart 1996. "Medborgarna och servicedemokratin". I Rothstein, Bo och Särilvik, Bo (red.) *Vetenskapen om politik. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.

Rothstein, Bo och Bergström, Jonas 1999. *Korporativismens fall och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS Förlag..

svagt stöd för arbetslöshetspolitiken
