

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

124:4 • 2004

Pensionsreformen och den socialdemokratiska välfärdspolitikens förändring

Urban Lundberg, *Juwelen i kronan. Socialdemokraterna och den allmänna pensionen*, Diss, Hjalmarsson & Högberg, Stockholm 2003. 368 s.

”Socialdemokratin avvisar regeringens attacker mot det sociala välfärdssystemet. Beslutet i fjol att förändra värdesäkring inom pensionssystemet är ett grundskott mot hela ATP-systemet. [...] Vi står fast vid våra förpliktelser till pensionärerna och vi slår vakt om den sociala trygghet som arbetarrörelsen byggt upp i vårt land.” Så skarpt uttalade sig den socialdemokratiska partikongressen 1981 till värn för det då rådande pensionssystemet. Ett drygt decennium senare, 1994, lade en enig pensionsberedning fram förslaget till ett nytt pensionssystem. Tre år senare fick partiledningen också med sig en motsträvig kongress och den socialdemokratiska regeringen kunde året efter sätta punkt med ett riksdagsbeslut där det gamla ATP-systemet hade skrotats. Det är om den här processen Urban Lundbergs avhandling *Juwelen i kronan* handlar. Forskningsobjektet i avhandlingen är socialdemokraternas agerande i pensionsfrågan från 1980-talets början till att riksdagen antog det nya systemet i juni 1998. Men författarens anspråk är långt vidare än att bara beskriva denna reform. Lundberg menar nämligen att pensionssystemet skall ses som en avgörande och central del av den socialdemokratiska välfärdsmodellen – partiets strävan efter ett universellt system där medborgarna skall ges trygghet mot standardsänkning och inte bara grundtrygghet. En förändring härvidlag skulle enligt Lundberg kunna utgöra en fundamental förändring ”i hela socialdemokratins utblick eller förståelse av sig själv och sitt politiska uppdrag” (s 14).

Författaren delar upp sin undersökning i tre olika empiriska delar. De konkreta uppgifter Lundberg tar sig an är, att studera hur partiet agerade i frågan, att bedöma hur det nya systemet principiellt skiljde sig från det gamla och slutligen, hur detta infogades i partiets program.

I avhandlingens första del beskrivs främst partiledningens agerande i pensionsfrågan från 1980-talets början till 1994. Inledningsvis behandlas de borgerliga besparingspropositionerna och socialdemokraternas reaktion 1980–1982, där borgerliga förslag bemöttes av kraftfulla reaktioner från socialdemokraternas sida. Socialdemokraternas maktövertagande och den ekonomiska krisen innebar visserligen krispolitik och besparingar men samtidigt också behårt försvar av ATP och löften till pensionärerna om full värdesäkring av pensionerna. Man gav under dessa och de följande regeringsåren ett obetingat stöd för ATP-systemet

även om det blev alltmer tydligt att något behövde göras. Devalveringen krockade med idén att pensionerna skulle överordnas krisprogrammet. Den demografiska utvecklingen och ekonomiska problem kastade mörka skuggor över det existerande systemet och ATP kom att börja kritiseras från flera olika håll; det handlade såväl om dess sviktande finansiering som inbyggda orättvisor. En pensionsberedning tillsattes 1984 för att genomlysas pensionssystemet. Beredningens arbete ledde till en inventering av problem och olika alternativ till lösningar men inga beslut. Förändringen kom att dröja till 1990-talet och de borgerliga regeringsåren. Men även om socialdemokratin vid valrörelsen 1991 fortfarande officiellt stod fast vid försvaret av ATP kom man att medverka i den parlamentariska pensionsarbetsgrupp som bildades under den borgerliga regeringsperioden och en enig utredning lade 1994 fram sitt förslag. Partiet ställde sig sedan också bakom det principbeslut som riksdagen fattade samma år. Med beslutet gick man från ett förmånsbestämt system till ett avgiftsbestämt dito; 15/30-regeln övergavs till förmån för en så kallad livsinkomstregel, pensionsåldern blev flytande och man införde en mindre premiepensionsdel. ATP som det en gång sett ut var avskaffat. Lundberg konstaterar att SAP visserligen skulle ha utformat det annorlunda om man gjort det på egen hand – främst gäller detta premiereserven, egenavgifterna och omfördelningen – men att man även då torde ha genomfört reformens huvudprinciper, nämligen livsinkomstprincipen, avgiftsbaserat system och flexibel pensionsålder. Nu stod man bakom och såg till att avskaffa den symbol som varit ett, som författaren uttrycker det, ”befästningsverk i det socialdemokratiska Sverige” (s 187). Genom processen hade ATP förlorat sin ideologiska dragningskraft och det nya framstod heller inte som en politisk tillgång. Man hade tidigt kommit överens över partigränserna, och partierna, i synnerhet SAP, var ovilligt att politisera frågan.

I den andra empiriska delen anslås ett idéanalytiskt perspektiv som bygger på Rawls rättviseteori för att utröna vilka rättvisepprinciper som genomsyrar det nya pensionssystemet och vilka som räddade i ATP. Här menar Lundberg att ”det nya systemet innebär en mycket betydelsefull förskjutning i synen på vad för slags rättvisa som ett pensionssystem bör eftersträva” (s 196). Man har enligt författaren bytt rättvisepprincip, genom att gå från en princip där rättvisan var knuten till utfallet – trygghet mot standardsänkning som oberoende kriterium – till ett system där rättvisa är knuten till proceduren för intjänandet av pensionen. Från att pensionen tidigare direkt relaterades till den standard eller lönenivå man uppnått vid pensioneringen innebär det nya systemet att pensionen knyts till vad man under hela sin yrkesverksamma tid betalat in oavsett den aktuella standarden. ”[R]ättvisan i det nya systemet ligger i relationen mellan vad man betalar in och får ut i förhållande till vad andra betalar in och får ut.” (s 202)

I den tredje empiriska delen är vi tillbaka till aktörernas agerande igen. Utifrån teorier om partidemokrati och oligarki är här SAP:s interna beslutsprocess i

fokus och relationen mellan medlemmar och ledning. Författaren går från att betrakta SAP som ett ”enhetligt parti” till att se på den interna processen i partiorganisationen under perioden. Det här är spännande läsning. Gåtan är här det faktum att partiledningen, dessutom i opposition, ”gav klartecken till att byta ut det gamla ATP-systemet, som var förknippat med deras egen historia och identitet, mot ett system som saknade socialdemokratiska konnotationer” (s 226). Det behövdes tre kongresser, 1993, 1996 och 1997, och tre interna rådslag för partiledningen för att få partiorganisationen bakom sig och sluta upp bakom ett då något modifierat pensionssystem. Det behövdes förhandlingar med oppositionen, och hot eller vädjanden rörande regeringsmakten, väljarnas förtroende och partiets parlamentariska rykte samt eftergifter för att få 1997 års kongress att slutligen godkänna reformen. Lundberg menar att ”pensionsreformen inte kan värderas som ett utslag av genuin rörelse inom det socialdemokratiska partiet” (s 276). Det är ett oligarkiskt parti som tonar fram.

Lundbergs slutsats är att det socialdemokratiska partiet, genom att ställa sig bakom det nya pensionssystemet som ersättning för ATP, övergav symbolen för den socialdemokratiska välfärdstaten – ”socialdemokratin förlorade sitt objekt och välfärdstaten sitt subjekt” (s 282). Detta bygger då på att det nya pensionssystemet innebar en principiellt helt ny och annorlunda politik än vad ATP stått för – ”De grundläggande tankarna [...] var annorlunda”. Medan ATP var “[...] ett sätt att korrigera ett orättvist samhälle med ett rättvist system, speglar 1990-talets pensionsreform en vilja att korrigera ett orättvist system i ett rättvist samhälle. Det var andra positiva värden som skulle lyftas fram [...]” (s 286) Slutsatsen för Lundberg blir att pensionerna upphörde att ”vara den identitetsskapande fråga som gjorde socialdemokrater till socialdemokrater” som kunde visa att partiet ”hyste [...] andra planer än näringslivet och den politiska högern” (s 286). Det betyder att socialdemokraterna själva bidrog till att ”göra sig av med det gamla ATP-systemet, juvelen i kronan, till förmån för den nya allmänna pensionen” (s 298).

Avhandlingen är i många stycken välskriven och författaren har en sällsynt förmåga att levandegöra det historiska skeendet och behandlar självständigt en viktig politisk fråga som ännu inte fått den uppmärksamhet som den förtjänar. Boken kommer därför säkerligen att läsas också utanför de akademiska kretsarna och ger en viktig pusselbit till allas vår förståelse av det litet omtumlande 1990-talet. Och säkerligen kommer också bokens subjekt, den socialdemokratiska partiledningen, att läsa den med stort intresse.

Jag vill emellertid resa några invändningar. Den övergripande frågan är för vagt formulerad. Vad Lundberg egentligen är ute efter med frågor som ”Vad gör socialdemokrater egentligen när de agerar socialdemokratiskt?” eller ”Hur kan man uttala sig om vad socialdemokraterna gör när de är socialdemokratiska?” (s 12) blir aldrig riktigt utrett eller grundat i de teorier som Lundberg presente-

rar. Det blir därför oklart hur de olika empiriska frågorna mer precist tänks hänga samman och hur långtgående generaliseringsanspråk författaren har. De mer generella teorier som Lundberg anknyter till behandlar vitt skilda frågor alltifrån välfärdstatens framväxt till partidemokrati. De genererar inte någon analysapparat som används för en konsekvent och systematiskt tillämpad analys och prövas inte heller mot varandra. Teorier som exempelvis maktresursteori, stigberoende, *blame avoidance*, *issue association*, partioligarki och framför allt olika varianter på något som Lundberg lite oklart betecknar som den "nya välfärdsforskningen" – som bland annat innefattar teorier om intressekoalitioners roll – fungerar därför snarast som generella illustrationer till det historiska skeendet. De analytiska frågorna och teorianknytningen varierar under resans gång med de olika politiska problem som varit för handen under den period som behandlats. Bristen på teoretiskt fokus och därmed avsaknaden av en systematiskt använd begreppsapparat bidrar också till att materialdiskussionen – vilket material som idealt skulle behövas för att besvara frågorna och vilka brister som finns i det tillgängliga materialet – blivit förvånande mager och kortfattad. Man skulle önskat sig en betydligt mer utförlig diskussion av det partiinterna materialet och av de intervjuer som författaren använder sig av och att detta kunde kommit till uttryck i att författaren reflekterat mer över de egna tolkningarna.

En annan huvudinvändning bör resas mot några av de mer centrala tolkningar som Lundberg för fram och då också de övergripande slutsatserna. Lundberg drar i några avseenden för långtgående generella slutsatser från det enskilda fallet, i andra avseenden slutsatser som saknar empiriska belägg. Det blir klarlagt att socialdemokraterna själva bidrog till att överge ATP till förmån för den nya pensionen; det var inte en entydigt borgerlig reform. Det framgår också tydligt att det inte var någon medlemsopinion som vägledde partiledningen. Här fanns hela tiden en stark intern opposition. Lundberg har troligen också rätt i – även om det egentligen inte undersöks – att pensionerna upphör att vara en identitetsskapande fråga för det socialdemokratiska partiet. Däremot är det högst tveksamt om den socialdemokratiska identiteten med välfärdstaten försvann i och med beslutet. Detta undersöks egentligen inte och annan forskning pekar snarast i annan riktning.¹ Det är också högst tveksamt om skillnaden mellan ATP och det nya pensionsystemet är så stor och ideologiskt avgörande som Lundberg påstår. Partiledningen argumenterade för att man nu fått ett pensionssystem som på ett hållbart sätt uppfyllde målen som sattes upp för det gamla ATP. Det var universellt, omfattade alla, och innebar fortfarande inkomstersättning utöver en basgrundtrygghet i form av grundpension. Det fanns fortfarande också omfördelningsambi-

1. Visas bland annat av Jonas Hinnfors i dennes kommande bok *Reinterpreting Social Democracy*. För en kort version av bokens resultat, se dennes tal "A tale of Ideological Stability" som hölls vid seminariet "The International Labour Movement on the Thresholds of Two Centuries 24th and 25th of October 2002" på Arbetarrörelsens Arkiv (<http://www.arbarkiv.nu/international.htm>).

tioner i systemet och förslag som inom ramen för det gamla skulle ge sämre utfall avvisades; partiledningen var således fortfarande intresserade av utfall, något som Lundberg hävdar inte var fallet. Premiereserven, det vill säga marknadsinlaget i systemet pekas ut som en eftergift till de borgerliga, något som också Lundberg själv påpekar. Analysen är heller inte upplagd på ett sådant sätt att det går att uttala sig om partiets demokratiska eller oligarkiska karaktär. Lundberg har således inte full täckning för att dra de mer generella slutsatserna om händelseförloppet uttryck eller betydelse för det socialdemokratiska partiet.

De kritiska synpunkterna skall dock inte skymma att det är en välskriven avhandling med stor författarnärvaro. Lundberg visar upp analytisk förmåga när han gång på gång vrider och vänder på händelseförloppet. Han vill hela tiden gå längre än att bara återberätta vad som hände. En styrka härvidlag är, trots kritiken ovan, försöken att avläsa vad som händer i relief mot olika teorier om välfärdstaten och socialdemokratin. Lundberg levererar genom detta reflektioner och analyser som ger insikter utöver ökat vetande om endast det enskilda fallet. Det rör såväl hur det förgångna dröjer sig kvar i det närvarande och motverkar kraftiga förändringar som det politiska spelets logik, dess strategier och betydelsen av det som betecknas som "issue association". Det visar sig att händelseförloppet inte alls styrs av olika intressegrupper utan snarare hänger samman med hur olika politiska aktörer, och i det här fallet den socialdemokratiska oppositionen snarare än den borgerliga regeringen, identifieras med olika frågor och lösningar vilket i slutändan möjliggör reformen. Av de politiska partierna är det socialdemokratin som har haft legitimiteten att genomföra större förändringar av välfärdstaten. Det senaste modeordet inom statsvetenskapen – kollektivt minne (collective memories) – skulle finna goda exempel här. Med en mer genomarbetad analysapparat skulle författaren tydligare ha kunnat peka ut sitt bidrag härvidlag.

Torsten Svensson*

* Fakultetsopponent.