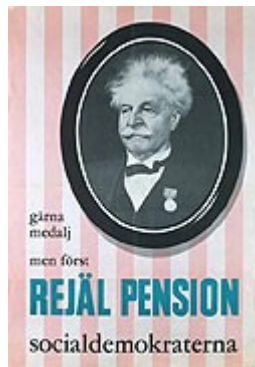


Örebro universitet  
HumUS-institutionen  
Historia

## Den svenska välfärdsstatens förändringar – förnyelse eller systemskifte?



**1958**



**1985**

Bo Svensson  
Handledare: Björn Horgby  
Historia C  
C-uppsats  
Vårterminen 2014

## Innehållsförteckning

1	<b>Inledning</b> .....	4
2	<b>Forskningsläge</b> .....	5
2.1	<b>Välfärdsstaternas framväxt</b> .....	5
2.2	<b>Välfärdsstatens kris</b> .....	7
2.3	<b>Kritiken mot välfärdsstaten</b> .....	8
2.3.1	Nyliberalism och nykonservatism.....	9
2.3.2	Feminism.....	9
2.3.3	”Post-marxism”.....	10
2.4	<b>Den svenska välfärdsstaten och socialdemokratin</b> .....	11
2.5	<b>Maktresurser</b> .....	13
2.6	<b>Arbetarklassen som aktör</b> .....	15
3	<b>Syfte</b> .....	15
4	<b>Källor</b> .....	16
5	<b>Metod</b> .....	16
6	<b>Frågeställningar</b> .....	16
7	<b>Teoretiska utgångspunkter</b> .....	17
8	<b>Bakgrund</b> .....	17
9	<b>Aktörer och maktresurser</b> .....	18
9.1	<b>Socialdemokraterna</b> .....	19
9.2	<b>LO</b> .....	20
9.3	<b>Den socialdemokratiska riksdagsgruppen</b> .....	22
10	<b>Kvantitativ analys</b> .....	22
10.1	<b>De kommunala välfärdskostnaderna</b> .....	22
10.2	<b>Förändringar i generella socialförsäkringar och socialbidrag</b> .....	23
10.3	<b>Socialdemokraternas väljarbas</b> .....	24
10.4	<b>Riksdagsvalen 1982 – 1994</b> .....	25
10.5	<b>Förändringar i socialdemokraternas väljarunderlag</b> .....	26
10.6	<b>Inkomstfördelningen i Sverige</b> .....	27
11	<b>Kvalitativ undersökning</b> .....	27
11.1	<b>Vägen tillbaka till regeringsmakten</b> .....	27
11.1.1	Ekonomgruppen.....	27
11.1.2	Krisprogrammet.....	29
11.1.3	Sammanfattande kommentarer.....	30
11.2	<b>Ny s-regering</b> .....	30
11.2.1	Krisprogrammets implementering.....	30
11.2.2	Partikongressen 1984.....	32
11.2.3	Kongressen 1987.....	33
11.2.4	Sammanfattande kommentarer.....	34
11.3	<b>Ekonomisk krishantering 1989-1990</b> .....	35
11.3.1	Åtstrammingsåtgärderna 1989.....	35
11.3.2	Stoppaketet 1990.....	37
11.3.3	Sammanfattande kommentarer.....	42
11.4	<b>Århundradets skattereform</b> .....	43
11.4.1	De nödvändiga maktresurserna.....	43
11.4.2	Fördelningspolitiska aspekter.....	43
11.4.3	Sammanfattande kommentarer.....	43
11.5	<b>Förnyelsen</b> .....	44
11.5.1	90-tals-programmet.....	44
11.5.2	Kongressen 1990 och partiprogrammet.....	45

11.5.3	Partidemokratin.....	45
11.5.4	Fördelningspolitiken.....	46
11.5.5	Välfärdsfrågorna.....	47
11.5.6	Sammanfattande kommentarer.....	47
11.6	<b>Åter i opposition</b> .....	48
11.6.1	Skattepolitiken.....	48
11.6.2	Välfärden.....	48
11.6.3	Sammanfattande kommentarer.....	49
12	<b>Sammanfattning och slutsatser</b> .....	50
12.1	<b>Välfärdssystemets generella karaktär</b> .....	50
12.2	<b>Fördelningspolitiken</b> .....	50
12.3	<b>De socialdemokratiska aktörerna och deras maktresurser</b> .....	51
12.4	<b>Marginalgrupperna, partiet och LO</b> .....	52
12.5	<b>Motiv och tillvägagångssätt i socialdemokraternas förändring</b> .....	52

## 1 Inledning

”Det finns ingen väg tillbaka” och ”det kommer aldrig att bli som förr” sa Ingvar Carlsson i en TV-intervju under valrörelsen 1994.<sup>1</sup> Han syftade uppenbarligen på svårigheterna att återställa den sociala tryggheten och det kontinuerliga välfärdsbygget under efterkrigstiden fram till 1970-talet.

De föregående två decennierna hade präglats av låg ekonomisk tillväxt, hög inflation och periodvis återkommande arbetslöshet. Det var ett mycket tydligt brott med den tidigare efterkrigstidens mycket snabba ekonomiska utveckling och standardhöjning.

Men frågan är om Carlsson bara syftade på samhällsutvecklingen. Även det socialdemokratiska partiet hade förändrats. Enligt historikern Jenny Andersson skedde det med en helomvändning redan i samband med partiets återkomst till regeringsmakten 1982 efter sex år i opposition.<sup>2</sup> I massmedia redovisades i mitten av maj 2014 statistik som visade att en hundradel av befolkningen hade nästan 10 % av alla inkomster i samhället. Sedan mitten av 1980-talet hade de mest rikas andel av inkomsterna ökat, efter att tidigare ha minskat under efterkrigstiden. Men hur var en sådan förändring möjlig? Denna uppsats avser att beskriva hur förändringarna i partiets välfärds- och fördelningspolitik gick till – vilka aktörerna var, vilka maktresurser de hade och hur de använde dem. Efter en genomgång av forskningsläget och beskrivning av de teoretiska utgångspunkterna, följer först en kvantitativ analys av förändringarna inom socialförsäkringssystem och offentlig social service samt de socioekonomiska förändringarna i relation till valresultaten under den aktuella perioden. En kvalitativ undersökning omfattar material från de socialdemokratiska partikongresserna och riksdagsgruppssammanträdena samt memoarer skrivna av ledande personer inom partiet och LO under samma tid. Resultaten från undersökningarna utmynnar i ett avslutande avsnitt med slutsatser och diskussion.

Hur var då den ekonomiska situationen som mötte den nya socialdemokratiska regeringen 1982?

### Sveriges ekonomiska utveckling i slutet av 1900-talet

Under 50- och 60-talen präglades Sverige av en mycket stark industriell tillväxt vars förutsättningar var den stora efterfrågan inom världsekonomin efter kriget i kombination med en kraftig produktivitetsökning inom industrin och stabilitet på arbetsmarknaden. De ledande organisationerna på arbetsmarknaden, LO och SAF, hade de gemensamma målen att kombinera ekonomisk tillväxt och låg arbetslöshet med låg inflation och balans i utrikeshandeln. Antalet strejkdagar per capita var i Sverige mycket lågt i en internationell jämförelse.<sup>3</sup>

De första tecknen på problem i den svenska ekonomin kunde skönjas i slutet av 1960-talet när betalningsbalansen uppvisade stora underskott. Detta följdes av en recession 1971 med kraftigt stigande arbetslöshet. Industrin hade slutat expandera vilket gjorde att den ekonomiska tillväxten stagnerade. Dessa problem präglade resten 1970-talet. Efter några års ekonomisk återhämtning under 1980-talet förvärrades situationen från 90-talets början med en fullskalig depression.<sup>4</sup>

Oljekriserna 1973 (OPEC) och 1979 (Iran) har ofta pekats ut som huvudorsakerna till 70-talskrisen. Det är dock tydligt att den ekonomiska nedgången inletts tidigare. Huvudförklaringarna får snarare sökas i en kontinuerlig försämring av den västeuropeiska industrins konkurrenskraft i förhållande till industrin i de nya industriländerna, med främst lägre lönekostnader.<sup>5</sup>

1976 tillträdde en borgerlig koalitionsregering efter ett drygt 40-årigt socialdemokratiskt regeringsinnehav. Samma år fördjupades den ekonomiska krisen och slog hårdare mot Sverige, i form av minskad industriell kapacitet och ekonomisk tillväxt, än i jämförbara länder. Genom en rad

1 Kratz, Anita (1996), *Ingvar Carlsson, Erlanders siste pojke*, s. 61.

2 Andersson, Jenny (2006), *Between growth and security*, s 123 f.

3 Magnusson, Lars (2000), *An Economic History of Sweden*, s. 257.

4 Ibid.

5 Magnusson (2000), s. 266 ff.

devalveringar av den svenska kronan dämpades minskningen av den svenska industrins konkurrenskraft men arbetslösheten blev ett allt större problem och reallönerna sjönk, särskilt efter 1980. De större offentliga utgifterna, bl a en mycket generös subventionspolitik gentemot nedläggningshotade industriföretag, och svagare skatteintäkter ledde till en kraftigt ökad upplåning hos både stat och kommuner.<sup>6</sup>

När en socialdemokratisk regering åter tog över 1982 stod man alltså inför problemen med en stor statsskuld, omfattande arbetslöshet, hög inflation och dålig lönsamhet i näringslivet. Den nya ekonomiska politiken kallades 'den tredje vägens politik', där den första vägen syftade på Thatchers politik med avregleringar och socialpolitiska nedskärningar, och den andra var en traditionell keynesiansk politik med expansiva satsningar för att stimulera ekonomin med ökad efterfrågan och fler arbetstillfällen. Kraftiga sociala nedskärningar av brittisk typ skulle vara särskilt svårt för en socialdemokratisk regering och en expansiv offentlig politik tilläts inte av statsfinanserna. Den tredje vägen blev åtgärder för att öka lönsamheten inom näringslivet i kombination med en lönepolitik som skulle förhindra att de ökade företagsvinsterna åts upp krav på nominella löneförhöjningar. Det senare skulle ske inom ramen för den redan etablerade 'solidariska lönepolitiken' genom en kompromiss av 30-talstyp där fackföreningsrörelsen garanterades full sysselsättning och en ökning av reallönerna på längre sikt.<sup>7</sup>

Regeringens politik fungerade de första åren i meningen att företagsvinsterna ökade, arbetslösheten minskade snabbt, statsbudgeten balanserade och betalningsbalansen var positiv. Men från mitten av 80-talet återkom problemen. En växande konflikt mellan den socialdemokratiska regeringen och LO avseende fördelningspolitiken ledde till att lönekraven inte längre var återhållsamma. Genom att den offentliga sektorn fortsatte att expandera uppstod brist på arbetskraft inom delar av exportsektorn, så att löneökningar dessutom skedde genom löneglidning. Resultatet blev en kraftig inflation som i kombination med avregleringen av finansmarknaden ledde till en spekulationsekonomi. År 1990 presenterade den socialdemokratiska minoritetsregeringen ett krispaket som bl a innehöll strejkförbud, lönestopp och förbud mot kommunala skattehöjningar. Detta innebar en kulmen på motsättningarna mellan regeringen och LO, samt en regeringskris genom att riksdagsmajoriteten röstade mot förslaget. Regeringen återkom med ett mindre radikalt förslag med oklar effekt. En internationell lågkonjunktur fick inflationen i Sverige att förbytas i deflation. En skattereform med lägre marginalskatter och sänkta ränteavdrag gjorde, tillsammans med den eliminerade inflationen, investeringar i fastigheter betydligt mindre attraktiva. Den fastighetskris som blev följden av detta orsakade i sin tur en finanskris.<sup>8</sup>

Lägre ekonomisk tillväxt, betydande arbetslöshet och höga offentliga budgetunderskott skulle prägla Sverige under större delen av 1990-talet, oavsett politisk färg på regeringarna.<sup>9</sup>

## 2 Forskningsläge

### 2.1 Välfärdsstaternas framväxt

Gösta Esping-Andersen redovisar i ”The three worlds of welfare capitalism” både kvantitativa sammanställningar, av främst socialförsäkringar, i ett stort antal västeuropeiska länder och en begreppsapparat som även synes dominera senare studier i ämnet.

Esping-Andersen konstaterar att själva begreppet *Välfärdsstat* i tidigare forskning inte varit särskilt väl definierat. Uppslagsböckernas förklaring var vanligen att det avsåg en stat som hade ansvar för att tillförsäkra medborgarna en slags grundläggande välfärd. Några närmare förklaringar om vad som avsågs med 'grundläggande', om denna välfärd hade någon frigörande funktion och om den gick emot eller stödde marknadsprincipen fanns inte.<sup>10</sup>

6 Magnusson (2000), s. 261.

7 Ibid.

8 Magnusson (2000), s. 262 ff.

9 Magnusson (2000), s. 269 f.

10 Esping-Andersen, Gösta (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, s. 18 f.

De första komparativa studierna av presumtiva välfärdsstater i mitten av 1960-talet utgick från att de offentliga utgifterna skulle spegla en stats åtaganden när det gäller välfärd. Förklaringen till variationer mellan välutvecklade länder hittades i graden av urbanisering, ekonomisk tillväxt och i demografiska förhållanden. Senare maktresursorienterade teorier har istället framhållit vänsterorienterade politiska partiers styrka, graden av mobilisering av arbetarklassen, nykorporatism och ekonomisk öppenhet som kriterier för bedömningen.<sup>11</sup>

Esping-Andersen menar att ingen av dessa teorier har validerats ordentligt eftersom dess huvudfaktorer i analyserna aldrig ställts mot några alternativa variabler i undersökningarna. Vidare framhåller han att statens utgifter för sociala transfereringar inte är ett bra mått för välfärdssystemen. Höga kostnader säger inget om vilka avnämarna är och inte heller hur de förhåller sig till andra statliga åtgärder. Som exempel nämner han att de sociala kostnaderna steg väsentligt under Thatchers regeringstid i Storbritannien på grund av den mycket höga arbetslösheten. Generellt var välfärdsanalyserna, enligt Esping-Andersen, präglade av ett alltför rutinmässigt accepterande av staternas egna anspråk på att vara välfärdsstater och själva introduktionerna av välfärdsprogram som liktydigt med deras genomförande.<sup>12</sup>

Med utgångspunkt från Göran Therborns synpunkt att analysen måste börja med de statliga aktiviteternas historiska förändring i de olika staterna, presenterar Esping-Andersen tre principer för bedömningen av en modern stats kategorisering: de sociala åtgärdernas karaktär av rättigheter och dessa åtgärders koppling till marknaden och familjen. I det förkapitalistiska samhället kunde få människors arbetskraft sägas vara av varukaraktär. Deras reproduktion garanterades av det samhällets institutioner. En socialpolitik blev meningsfull först när reproduktionen blev avhängig penningekonomin. Ett socialt stöd behöver däremot inte nödvändigtvis försvaga arbetskraftens varukaraktär, utan detta beror på i hur hög grad stödet minskar beroendet av (arbets-) marknaden. De tidigaste fattigvårdslagstiftningarna under 1800-talet hade en tydlig inriktning att, med låga bidragsnivåer och stigmatisering av själva hjälpsituationen, tvinga de behövande till lönearbete. Även de tidiga socialförsäkringssystemen infördes med avsikten att stimulera arbetskraftens prestationer på arbetsmarknaden.<sup>13</sup>

Esping-Andersen delar in välfärdsstaterna i tre olika kategorier: Den liberala karaktäriseras av en tyngdpunkt på behovsprövade bidrag och en måttlig nivå på de generella transfereringssystemen. Hit räknas till exempel USA, Australien och Kanada. Den konservativa, eller korporativa, kännetecknas i stället av generella ersättningar, men som differentieras för att upprätthålla skillnader mellan olika samhällsgrupper. I denna kategori finns framför allt länder med stort socialkonservativt inflytande, som Tyskland, Frankrike och Österrike. Den tredje, och minsta, gruppen benämns den socialdemokratiska och omfattar i stort sett de nordiska länderna. Karaktäristiskt är här de generella systemen som efter hand utsträckts till den växande medelklassen.<sup>14</sup>

Klas Åmark gör i sin bok "Hundra år av välfärdsolitik" en jämförelse mellan välfärdsstatens framväxt i Sverige och Norge. Han menar att en ren maktresursanalys inte ensam kan förklara skillnader mellan olika välfärdsstater. De politiska partierna och de stora intresseorganisationerna kan inte bara ses som direkta och entydiga uttryck för särskilda klassintressen, utan uppvisar ofta inre spänningar som kan påverka aktörernas agerande.<sup>15</sup>

Åmark är också något kritisk mot Esping-Andersens kategoriseringar av olika typer av välfärdsstater, då de tenderar att framhålla de statistiska faktorerna. Han framhåller dock att andra försök till indelningar (till exempel Huber/Stephens och Korpi/Palme) givit i huvudsak samma resultat som Esping-Andersens, varför det inte finns några principiella problem med att tala om olika typer av välfärdsregimer. Skillnaderna mellan typologierna kan förklaras med vilka perspektiv som betonats. Esping-Andersen saknar till exempel ett genusperspektiv vilket, enligt Åmark, skulle ha framhävt likheterna

11 Esping-Andersen (1990), s. 19.

12 Esping-Andersen (1990), s. 19 f.

13 Esping-Andersen (1990), s. 20 ff.

14 Esping-Andersen (1990), s. 26 ff.

15 Åmark, Klas (2005), *Hundra år av välfärdsolitik*, s. 16 ff.

mellan de nordiska länderna på ett tydligare sätt.<sup>16</sup>

Studien av Sverige och Norge visar också att Esping-Andersens mekaniska applicering av maktresursanalysen i diskussionen om klassallianser inte helt kan förklara den historiska förändringen. Aktörerna beter sig helt enkelt inte alltid som teorin antagit. Åmark påvisar att arbetarrörelserna i både Sverige och Norge under 1900-talet växade mellan olika principiella ståndpunkter i välfärdsfrågorna. Variationen kan inte bara förklaras med kompromisser med andra politiska krafter, utan berodde också på äldre regelverk, administrativ kapacitet och interna motsättningar. Åmark menar att maktresursanalysen är användbar i välfärdsstudier, men att den måste kompletteras med institutionella aspekter.<sup>17</sup>

## 2.2 Välfärdsstatens kris

Guiliano Bonoli, professor i socialpolitik vid IDHEAP i Lausanne, hävdar att de senaste årens studier av välfärdsstaterna koncentrerats på regeringarnas förmåga eller oförmåga att göra de generella transfereringssystem, som byggts upp under efterkrigstiden, mindre kostsamma i tider av ansträngda offentliga finanser. Han hävdar att en minst lika signifikant process i övergången till det postindustriella samhället är tillväxten av *New Social Risks* (NSR). De ökade löneklyftorna och en mindre stabil arbetsmarknad har gjort att stora grupper inte klarar försörjningen enbart med arbetsinkomsten. De tre främsta NSR-kategorierna är ungdomar, kvinnor och lågutbildade. Dessa grupper är inte homogena, utan det gemensamma kännetecknet är framför allt att de inte täcks i tillräcklig utsträckning av de generella välfärdssystem som fick sin utformning för flera decennier sedan när samhällets struktur var annorlunda. Även om t ex de nordiska länderna och Frankrike anpassat en del av sina system för att svara mot den nya situationen, rör det sig om ett gemensamt problem för välfärdsstaterna.<sup>18</sup>

En väsentlig skillnad mellan efterkrigstidens problem och dagens problem, bortsett från finansieringsfrågan, är att de tidigare systemen byggdes upp efter tryck från de grupper som skulle bli de som främst skulle gynnas av åtgärderna. Med hänvisning till bl a Esping-Andersen menar Bonoli att mobiliseringen av löntagarna var avgörande för systemens framgångar, oavsett om det skedde genom socialdemokratiska eller kristdemokratiska regimer och fackföreningar. NSR-grupperna är, till skillnad från t ex industriarbetarna, ingen homogen grupp med många gemensamma intressen. De har därför större svårigheter att mobilisera en motsvarande kraft. Dessa grupper har också generellt en svagare representation i valda församlingar – politiska såväl som fackliga. Maktresurserna för de som utsatts för NSR är således betydligt svagare än de som fanns tillgängliga för arbetarklassen när de nuvarande systemen byggdes upp.<sup>19</sup>

Herbert Kitschelt och Philipp Rehm har i en studie av NSR-grupper i ett tiotal västerländska välfärdsstater undersökt socialpolitiska preferenser hos olika riskgrupper genom enkäter, d v s om det fanns någon koppling mellan vilka offentliga satsningar man ville se och vilken typ av riskgrupp man tillhörde. I stället för en traditionell klassbaserad indelning av de undersökta individerna använde man en tvådimensionell uppdelning, teoretiskt mer orienterad mot Bourdieu och Habermas än mot Marx. Indelningen gjordes på basis av positionen i de sociala relationerna på arbetsplatsen, i stället för på rena förmögenhets- och inkomstförhållanden, även om också de senare användes i analysen. Den ena parametern beskriver graden av ledningsfunktion i arbetssituationen (command) och den andra inlagen av externa respektive interna funktioner (control). Urvalet till den undersökta gruppen gjordes dock i stort i enhetlighet med Bonolis indelning.<sup>20</sup>

16 Åmark (2005), s. 271 ff.

17 Åmark (2005), s. 276 ff.

18 Bonoli, Guiliano (2006), "New social risks and the politics of post-industrial social policies" i Armingeon, Klaus & Bonoli, Guiliano (2006), *The politics of post-industrial welfare states – adapting post-war social policies to new social risks*, s. 3 f.

19 Bonoli (2006), s 4 f.

20 Kitschelt, Herbert & Rehm, Philipp (2006), "New social risk and political preferences" i Armingeon, Klaus & Bonoli, Guiliano (red.), *The politics of post-industrial welfare states – adapting post-war social policies to new*

På basis av undersökningsresultatet hävdar Kitschelt och Rehm att inga slutsatser om olika inställning till socialpolitiska åtgärder kan dras på enbart klasstillhörighet, oavsett om klassindelningen skett utifrån förmögenhet eller position på arbetsmarknaden. Däremot finns tydliga skillnader när man jämför individer utifrån deras organisatoriska position och grad av kontroll av den egna arbetssituationen. Vidare finns skillnader med avseende på kön och ålder. Det finns också skillnader mellan vilken typ av åtgärder man föredrar beroende på vad för slags riskgrupp man tillhör. Således är det, enligt författarna, svårt att se NSR-grupper som en specifik politisk kraft.<sup>21</sup>

Tapio Salonens ”Välfärdens marginaler” bygger på hans avhandling från 1993 med studier av socialbidragets relation till andra försörjningssystem. Med hänvisning till andra undersökningar från slutet av 80-talet och början av 90-talet menar han att Esping-Andersens placering av Sverige i den institutionella modellen kan ifrågasättas. Flera resultat visar att de skandinaviska länderna lika väl kan hänföras till den prestationsinriktade liberala kategorin, bl a bottande i de ålderdomliga stigmatiserande systemen för behovsprövat ekonomiskt bistånd. De generella välfärdsorienterade förmånerna (socialförsäkring, arbetslöshetsförsäkring osv) gynnar främst de som har en stabil position på arbetsmarknaden, medan de med en svag eller obefintlig koppling till arbetslivet får en missgynnad ställning i välfärdssystemet. Behovet av socialbidraget kan därför betraktas som en värdemätare på välfärdsstatens funktionalitet.<sup>22</sup>

Salonen berör också olika förklaringsmodeller till varför vissa grupper i samhället marginaliseras. De två grundläggande förklaringsstyperna bygger på strukturella respektive individorienterade faktorer. De senare fick ett uppsving under 80-talet när nyliberala strömningar bredde ut sig, framför allt i USA. Charles Murray hävdade att fattigdomen och kriminaliteten inte minskade trots omfattande offentliga satsningar på områden där dessa problem var framträdande. Hans slutsats var att de berörda grupperna frivilligt ställde sig utanför arbetsmarknaden och att detta kunde ske på grund av bidragssystemens utformning. Den nyliberala argumentationen knöt an till den sk rational choice-skolan som hävdade att människors beteenden baserades på kortsiktigt rationella grunder, vilka bestod av rent ekonomiska förhållanden. Salonen framhåller att denna direkta koppling mellan generösa bidragssystem och långvarigt bidragsberoende senare tillbakavisats av åtskilliga undersökningar. Det går inte att bortse från individuella beteendemönster, men de måste ses i sitt strukturella sammanhang. Förhållandet att begreppet ”nyfattigdom” blivit så uppmärksammat i Sverige kan, enligt Salonen, förklaras med att fattigdom hos de kategorier som redan tidigare varit marginaliserade kan fördras, men inte att nya grupper blir möjliga att beteckna som fattiga. Denna skillnad mellan ”work poverty” och ”marginal poverty” är utgångspunkterna för Salonens studie. Det svenska välfärdssystemet byggdes inte på medborgerliga rättigheter utan på medborgarnas position på arbetsmarknaden.<sup>23</sup>

### 2.3 Kritiken mot välfärdsstaten

De ovan redovisade teorierna om välfärdsstatens utveckling och dess olika karaktär i olika länder utgår på ett eller annat sätt från hur socialpolitiken förhåller sig till marknaden. Christopher Pierson redovisar i 'Beyond the Welfare State?'<sup>24</sup> hur synen på staten i detta avseende varierat sedan upplysningstiden och hur kritiken mot efterkrigstidens välfärdsstat formulerats under de senaste decennierna.

Den klassiska liberalismens syn på staten återfinns hos Adam Smith. Enligt Smith var samhällets välfärd summan av alla medborgares välfärd och kunde därför bäst tillgodoses genom maximering av den senare. Den optimala formen för detta var den fria marknaden där alla fick agera under största möjliga frihet och sälja sina varor (inklusive arbetskraft) så dyrt som möjligt och köpa så

*social risks*, s. 56 ff.

21 Kitschelt & Rehm (2006), s. 76 f.

22 Salonen, Tapio (1994), *Välfärdens marginaler*, s. 27.

23 Salonen (1994), s. 40-51.

24 Pierson, Christopher (1998), *Beyond the Welfare State?*, Cambridge, UK : Polity Press.



billigt som möjligt. Finessen med detta var att det inte krävdes någon reglering av processen, om individen agerade utifrån sitt eget intresse så skulle hela samhället gynnas. Även om Smith inte var okritisk mot den fria marknadens effekter på de fattiga, så menade han statens uppgifter skulle begränsas till externt försvar, upprätthållande av lag och ordning samt ansvar för andra institutioner som inte kunde tillgodoses av marknaden.<sup>25</sup>

Karl Marx utgick från de teorier som formulerats av Smith och de andra klassiska ekonomerna, men drog helt andra slutsatser om hur samhällets välfärd skulle åstadkommas. Enligt Marx var grundproblemet att varuutbytet på den kapitalistiska marknaden inte skedde under jämlika villkor. Särskilt arbetarna fick aldrig ersättning för hela värdet av sin vara – arbetskraften. Utifrån positionen i produktionsprocesserna kunde samhället delas in i klasser. Det kapitalistiska samhället var med nödvändighet organiserat som ett klassystem där välfärden endast maximerades för kapitalisterna, medan arbetarklassen exploaterades. I detta system blev denna exploatering dessutom med nödvändighet alltmer intensiv, eftersom avkastningen på satsat kapital hade en tendens att försvagas. Denna inneboende ojämlikhet i det kapitalistiska systemet kunde därför inte överbryggas av en intervenerande statsmakt. Staten var i varje samhälle ett redskap för den härskande klassen.<sup>26</sup>

Fram till slutet av 1800-talet var det en allmän uppfattning, såväl hos kapitalismens försvarare som dess vedersakare, att statligt organiserad välfärd var oförenlig med marknadsekonomin. Men därefter förändrades successivt synen på denna fråga. Industrialismens framväxt med urbanisering, befolkningstillväxt, den politiska demokratins genombrott och snabb ekonomisk tillväxt gjorde att allt fler betraktade välfärdsstaten som en nödvändighet, oavsett om den för alla var önskvärd eller inte. Däremot har uppfattningarna skiftat om hur stor betydelse arbetarrörelsens politiska styrka har haft för välfärdsstatens omfattning och inriktning i olika länder.<sup>27</sup>

Under mellankrigstiden fick Keynes teori om den statliga ekonomiska politiken ett starkt genomslag. Den handlade inte första hand om rättvis fördelning utan om kapitalismens oförmåga att skapa balans mellan utbud och efterfrågan på marknaden. Den klassiska teorin om marknadens förmåga att själv skapa en sådan balans avfärdades av Keynes som ett undantag som bara rädde under full sysselsättning. I alla andra situationer var det nödvändigt att staten genom skattepolitik, räntepolitik och valutapolitik påverkade tillgång och efterfrågan på såväl arbetskraft som andra varor.<sup>28</sup>

### 2.3.1 Nyliberalism och nykonservatism

Den nyliberala kritik som tydligast framträdde i början av 1980-talet betraktas av Pierson som en blandning av klassisk ekonomisk liberalism och konservatism. Även om kritiken var bred så fick den mest genomslag i Thatchers Storbritannien och Reagans USA, med avregleringar inom ekonomin kombinerad med framhävandet av klassiskt konservativa värden som familjen, moralen och en mer aggressiv nationalistisk utrikespolitik. Denna strömnings syn på staten formulerades av Friedrich Hayek 1982 i termer som påminner om Adam Smith's. De funktioner som kunde motivera skatthöjningar var enligt Hayek: säkerheten gentemot externa hot, upprätthållande av lag och ordning särskilt beträffande egendom och avtal samt infrastruktur och hälsovård som inte kan tillgodoses av marknaden. Utöver detta kunde staten garantera en viss lägsta levnadsnivå för alla, men detta skulle inte innebära någon social rättighet utan vara behovsprövat.<sup>29</sup>

### 2.3.2 Feminism

På 1970-talet började en feministisk kritik formuleras som både var anti-kapitalistisk och riktad mot välfärdsstatens utformning. Kvinnors oavlönade eller lågt avlönade arbete sänkte

25 Pierson (1998), s. 7 f.

26 Pierson (1998), s. 9 ff.

27 Pierson (1998), s. 11 ff.

28 Pierson (1998), s. 25 ff.

29 Pierson (1998), s. 38 ff.

reproduktionskostnaderna för arbetskraften, vilka egentligen åvilade kapitalet. Vidare kom kvinnorna att utgöra en latent arbetskraftsreserv, främst i form av gifta kvinnor, som kunde användas vid arbetskraftsbrist och återgå till hemarbete under andra perioder. När kvinnor anställdes på reguljärt sätt via arbetsmarknaden, i första hand inom omvårdnad och reproduktiva funktioner, så skedde det med låga löner.<sup>30</sup>

Pierson redovisar ett brett stöd i forskningen för att den moderna fattigdomen i första hand drabbar kvinnor, främst ensamstående mödrar. Även om lagstiftningen i de västerländska välfärdsstaterna sedan 1960-talet successivt eliminerat de formella skillnaderna i sociala rättigheter mellan kvinnor och män, så skapar de strukturella förhållandena ändå en markant ojämlikhet. Kvinnors lägre totala livsinkomster och mer oregelbundna deltagande i arbetslivet, gör dem mer sårbara i social utsatta situationer.<sup>31</sup>

### 2.3.3 "Post-marxism"

I essän 'The New Obscurity' hävdar J Habermas att den sentida kapitalistiska statens kriser inte så mycket är följden av kapitalismens egna problem, utan snarare bottnar i dess motståndares strävanden. Enligt Habermas är inte arbetet längre det mest centrala i samhället och kan därför inte heller utgöra grunden för utopier om ett samhälle grundat på fria och jämlika producenter. Ett reformprogram i välfärdsstaten har inte längre kraften att peka mot framtida förbättrade möjligheter för kollektivet. Välfärdsstatskompromissen och klassfreden skulle möjliggöras genom den kapitalistiska tillväxten. Detta fungerade under efterkrigstidens tidiga decennier, men sedan 1970-talet har det blivit mer problematiskt, inte minst genom motstridiga företeelser inom själva välfärdsstaten. Ju bättre staten lyckats förbättra villkoren för de som arbetar, desto svårare har den haft att skapa betingelser för kapitalackumulation inom näringslivet och på så sätt försämrat möjligheten till sin egen långsiktiga överlevnad. De väljargrupper som socialdemokratin och andra välfärdspartier baserat sin makt på kan i utökad utsträckning välja andra partier för att slå vakt om sina positioner i förhållande till exkluderade eller sämre privilegierade grupper. En annan motsättning ligger i det faktum att pionjärerna inom välfärdsbygget ensidigt inriktade sig på att tämja kapitalismen medan själva statsmakten betraktades som någonting neutralt. I takt med välfärdssystemens tillväxt har dock kontrollen över de enskilda arbetarna stärkts genom byråkratierna och deras normer. Delvis på sina tidigare framgångar att tillfredsställa behoven för de breda lagren i samhället visar nu många sitt missnöje med välfärdsstaten och söker andra lösningar.<sup>32</sup>

Habermas beskriver tre politiska strömningar med olika sätt reagera på den nya situationen. Skaparna och förvaltarna av välfärdsprojektet, dvs socialdemokratin i Europa och den socialliberala flygeln av Demokratiska partiet i USA, intog en defensiv hållning som avsåg att bevara det uppnått och uppnå en jämviktspunkt mellan demokratiska värden och kapitalismens inneboende dynamik, genom att avstå från de utopiska målen om ett demokratiserat arbetsliv. Men man tog inte problemen med förändringarna inom den sociala basen för välfärdspolitikerna eller de försvagade fackföreningarna på tillräckligt allvar.<sup>33</sup>

Den nykonservativa politiken, representerad av Thatcher och Reagan, blev att stimulera kapitalavkastning och kapitalackumulation inom näringslivet, kombinerad med en acceptans av relativt hög arbetslöshet. Vidare att genom nedskärningar och privatiseringar minska statens åtaganden. Dess ideologiska sida var ett hävdande av traditionella värden, patriotism och kritik av intellektuella, vilka betraktades som maktthungriga och improduktiva.<sup>34</sup>

Den tredje strömningen var kritisk mot såväl den ekonomiska tillväxten som byråkratiseringen av välfärdssystemen. Dess politik vände sig främst till de som var mer marginellt knutna till

30 Pierson (1998), s. 66 ff.

31 Pierson (1998), s. 71 ff.

32 Habermas, Jürgen (1989), "The New Obscurity" i Weber NicholSEN, Shierry (red.), *The New Conservatism*, s. 53 ff.

33 Habermas (1989) s. 59 f.

34 Habermas (1989) s. 60 f.

arbetslivet. Habermas tar som exempel den ”antiproduktivistiska alliansen” mellan grupper av äldre, unga, arbetslösa och kvinnor i den tyska förbundsrepubliken. Dess organisatoriska karaktär var svagare och mer heterogen än de två förra riktningarna, men utmärktes bl a av synen att socialförsäkringarna inte skulle relateras till positionen i, eller utanför, arbetsmarknaden.<sup>35</sup>

#### 2.4 Den svenska välfärdsstaten och socialdemokratien

Det socialdemokratiska partiet (SAP) satt i regeringsställning under uppbyggnaden av det svenska välfärdssystemet från 1930-talet och även under en stor del av perioden när detta system försvagades under 1900-talets två sista decennier. Ekonomhistorikern Jenny Andersson har i sin avhandling ”Mellan tillväxt och trygghet”<sup>36</sup> beskrivit hur betoningen av de två begreppen skiftat mellan 1930-talet och 1980-talet och hur de ställts mot varandra i partiets retorik.

Andersson redovisar en nyansering av Esping-Andersens tes att den svenska modellens produktivism befrämjade en universalistisk syn på välfärden (se 2.1). Redan när reformarbetet inleddes på 1930-talet var rättigheterna starkt kopplade till deltagande på arbetsmarknaden och partiet stod för god arbetsmoral (jfr Horgby 2.5). Synen på rättigheter för de marginaliserade grupperna utanför arbetsmarknaden var mer villkorlig. De sociala reformerna skulle befrämja produktiviteten i samhället.<sup>37</sup>

Den snabba ekonomiska tillväxten efter det andra världskriget ledde till en markant höjning av levnadsstandarden för stora grupper i det svenska samhället. På 1950-talet blev partiets politik inriktad på att med kollektiva lösningar styra samhällsutvecklingen och undvika att en del grupper hamnade utanför utvecklingen. Detta skulle ske genom en expansiv offentlig sektor och en aktiv ekonomisk politik. Metaforen för den nya politiken blev ”Det starka samhället” som myntades i en valkampanj i slutet av 1950-talet. I mitten av decenniet lanserades den sk Rhen-Meidner-modellen, uppkallad efter två LO-ekonomer, som betonade arbetskraften som central produktionsfaktor. Den svenska industriella ekonomin skulle bli större och mer effektiv genom både strukturförändringar och social planering. Trygghetsreformerna, bl a ny allmän sjukförsäkring och ATP, sågs som en av förutsättningarna för näringslivets rationalisering, vilken i sin tur skulle ge den kontinuerliga ekonomiska tillväxt som kunde finansiera välfärden. Tillväxt blev från 1950-talet det dominerande temat i partiretoriken. Samtidigt gjorde den inkomstrelaterade sjukförsäkringen och ATP att universalismen i välfärdssystemet stärktes genom att nu även medelklassen omfattades. Den gamla fattigvårdslagstiftningen ersattes 1956 med Socialhjälpslagen, vilket hade en avsevärd symbolisk betydelse för socialdemokratien, då förändringen sågs som en markering av att reformerna från 1930-talet och framåt uttraderat den egentliga fattigdomen i landet.<sup>38</sup>

Bruttonationalprodukten (BNP) som indikator på den ekonomiska tillväxten introducerades 1944 i Bretton Woods-systemet, en internationell (i meningen Västeuropa och Nordamerika) modell för ekonomisk långtidsplanering.<sup>39</sup> Måttet uttrycker värdet av den samlade produktionen av varor och tjänster i ett land under ett år.

BNP användes i officiellt sammanhang i Sverige första gången i 1955 års Långtidsutredning, men betraktades länge med stor skepsis av den socialdemokratiska ledningen. Måttets definition av effektiviteten stämde inte med den svenska uppfattningen av förhållandet mellan det allmänna och det privata. BNP förutsätter nämligen att produkten ska vara prissatt på marknaden för att räknas med. Följaktligen hamnade större delen av den offentliga sektorn utanför och betraktades som konsumtion. (Senare tillkom andra beräkningsgrunder som tillmätte offentlig produktion större värde). Dessutom sågs BNP som ett alltför snävt ekonomiskt mått för att uttrycka ett samhälles utveckling. Den tog inte hänsyn till den sociala balans som var nödvändig för att uppnå

35 Habermas (1989) s. 62 f.

36 Andersson, Jenny (2006), *Between growth and security*.

37 Andersson (2006), s 12 f.

38 Andersson (2006), s 29 ff.

39 Andersson (2006), s 28.

samhällsekonomisk effektivitet.<sup>40</sup>

1958 tillsatte regeringen den Socialpolitiska kommittén med uppgift att kartlägga de grupper som av olika anledningar hamnat utanför arbetsmarknaden. Kommittén fann att den snabba urbaniseringen och strukturomvandlingen skapat utsatta grupper bestående av äldre, funktionshindrade och missbrukare. Man bedömde dock dessa företeelser som problem av övergående natur. Den ekonomiska utvecklingen skulle möjliggöra dessa gruppers integrering i arbetslivet med hjälp av socialpolitiska åtgärder.<sup>41</sup>

Samhällsplaneringen under 1960-talet präglades av denna syn på social balans. Socialdemokratis uppgift var att förena tillväxten med större trygghet och ett kollektivt ansvar för de utsatta grupperna. Den offentliga konsumtionen blev på detta sätt en grundsten för samhällets effektivitet och en samhällsekonomisk investering. Långtidsutredningen 1965 (en ekonomisk femårsprognos som utarbetades inom finansdepartementet) ifrågasatte, mot bakgrund av bl a en hög inflation, om inte tillväxten av den offentliga sektorn borde bromsas för att skapa större ekonomiskt utrymme för investeringar inom industrin. Den dåvarande finansministern, Gunnar Sträng, ingrep då och underströk att den offentliga konsumtionen inte kunde jämföras med privat konsumtion, eftersom den förra tillgodosåg sociala behov med positiv inverkan på ekonomin. Satsningar på den offentliga sektorn skulle tvärtom kunna ses som både konsumtion och produktion, precis som andra investeringar. Socialpolitiken var i den socialdemokratiska ekonomiska diskursen ett instrument för att tillföra arbetsmarknaden nya resurser.<sup>42</sup>

Mot slutet av 1960-talet började inkomstskillnaderna i samhället att ägnas större uppmärksamhet. Den av regeringen år 1967 tillsatta Låginkomstutredningen publicerade statistik under de följande åren som startade en kritikrörelse både inom och utanför socialdemokratin. Rapporterna visade att grupper som befann sig mellan socialvården och arbetsmarknaden med extremt låga inkomstnivåer blivit alltmer marginaliserade under 1950-talet och början av 1960-talet, samtidigt som den ekonomiska tillväxten i samhället totalt varit mycket stark. Detta ledde till slutsatsen att tillväxten inte gynnat alla grupper i samhället utan tvärtom skapat nya sociala problem. Utredningens sekreterare, LO-ekonomen Per Holmberg, deltog tillsammans med andra LO-ekonomer i den offentliga kritiken av den förda politiken. De definierade problemen som social utslagning. Den socialdemokratiska fördelningspolitiken hade vidare inte minskat klassklyftorna utan skapat en ny underklass till följd av efterkrigstidens förändringar inom näringslivet. Låginkomstutredningen kunde inte slutföra publiceringen av alla resultat, sedan den upplösts av regeringen 1971. Istället trycktes utredningens slutliga resultat och slutsatser av fackföreningsrörelsen och presenterades på LO-kongressen 1971.<sup>43</sup>

Trots försök att avvisa eller tysta kritiken reagerade partiet genom att tillsätta en ”jämlighetsgrupp” under ledning av Alva Myrdal. I gruppens resultat, som presenterades 1969, framhölls att de problem som lyfts fram av bl a Låginkomstutredningen inte kunde avvisas som ogrundade slutsatser, men gjorde ingen koppling till den förda politiken. Problemen sågs som skapade av samhällsförändringarna i sig själva. Däremot innebar gruppens rapport ett brott med den tidigare hållningen i parties retorik – att tillväxten själv skulle avskaffa fattigdomen i samhället.<sup>44</sup>

Senare under 1970-talet förändrades dock partiets inställning till den sociala utslagningen. Såväl i programskrifter som kongressdebatter framhölls problemen som en konsekvens av den tidigare förda ekonomiska politiken. De var det sociala priset för tillväxten. Särskilt Olof Palme framhöll ofta antagonismen mellan tillväxtens löften om materiellt välstånd och dess hot mot de sociala framstegen. Jämlighetsgruppens andra rapport lanserade för första gången begreppet 'välfärd'. Enligt Andersson var rapporten starkt påverkad av Låginkomstutredningens diskussion om levnadsstandard, som inbegrep en vidare betydelse av det trygghetsbegrepp som hade präglat partiet

40 Andersson (2006), s 40 ff.

41 Andersson (2006), s 36 f.

42 Andersson (2006), s 40 ff.

43 Andersson (2006), s 46 ff.

44 Andersson (2006), s 56 ff.

under efterkrigstiden. Valfärden hanterade alla sociala risker som individen kunde utsättas för – inklusive människor i socialt sårbara grupper.<sup>45</sup>

När partiet i början av 1980-talet förberedde kampanjen inför 1982 års riksdagsval skedde ett brott med tidigare förhållningssätt. Medan politiken under tidigare decennier handlat om fördelning av samhällsliga resurser, så var uppgiften nu att återskapa en sund ekonomi. Den ekonomiska tillväxten hamnade åter i centrum. 1970-talets kritik av tillväxten som orsak till den sociala utslagningen avvisades med hänvisning till att de senaste åren med låg tillväxt skapat ännu större sociala problem. Det var inte tillväxten i sig som skapat de tidigare problemen, utan den speciella form som tillväxten tog sig under efterkrigstiden. I krisprogrammet från 1981 underströks att Sverige levde över sina tillgångar och att det saknades resurser för ytterligare trygghetsreformer. Partiets politik måste därför bli mer defensiv och inriktas på att försvara de välfärdsreformer som redan genomförts.<sup>46</sup>

Andersson menar att ”Den tredje vägens politik” från början av 1980-talet innebar en total vändning av socialdemokratisk politik. Det var inte bara så, enligt krisprogrammet, att vissa människor var mindre produktiva än andra. Det var dessutom så samhället inte längre hade råd med dem. Tillväxt ersatte definitivt trygghet som dominerande del av partidiskursen. I den nya ideologiska synen var trygghet inte längre en strategisk faktor för tillväxt, utan en ren kostnad.<sup>47</sup>

## 2.5 Maktresurser

Walter Korpi företräder en maktresursteori där maktutövningen i avancerade kapitalistiska samhällen skiljer sig åt på det ekonomiska respektive det politiska planet. De maktresurser som kan mobiliseras inom dessa områden skiljer sig åt på ett klassrelaterat sätt. Inom ekonomin utgör kapital i olika former de viktigaste maktresurserna. Makten utövas främst genom avtalsenligt lönearbete och gagnar i första hand kapitalägarna. På det politiska planet är däremot den numerära styrkan avgörande, denna kan mobiliseras i den demokratiska processen och gynnar större kollektiv, särskilt den organiserade arbetarklassen. Maktkampen ska ses som en strid mellan marknadens logik och den politiska logiken. Denna motsättning återspeglas i de sociala rättigheterna i välfärdsstaten. Ju starkare arbetarrörelsen är, desto mer förskansad blir välfärdsstaten och desto mer marginaliserad blir allokeringen av samhällets resurser via marknaden. Detta ska dock inte förstås som det enbart är arbetarrörelsens styrka som avgör välfärdsstatens omfattning och karaktär, de politiska motkrafterna och parlamentariska koalitioner har också betydelse.<sup>48</sup>

I en studie av sjukförsäkringssystemen i 18 OECD-länder sedan 1930-talet påvisar Korpi ett signifikant samband mellan vänsterorienterade regeringar och omfattningen av sådana reformer. Däremot finns inget starkt samband mellan reformerna och den ekonomiska tillväxten i respektive land.<sup>49</sup>

Björn Horgby använder strukturella maktresursbegrepp i förening med politisk kultur. Begreppen kan vara såväl konkurrerande eller komplementära.<sup>50</sup>

*Beslutsmakten* avser möjligheterna att påverka inriktningar och direkta handlingar. Vad som händer före och efter beslutet avgörs av *dagordningsmakten* som har tre nivåer: Hur en fråga kan initieras, hur frågans innehåll kan definieras och hur beslutet implementeras. Den *hegemoniska* makten bestämmer hur förhållanden i omvärlden ska tolkas. Den är inte detsamma som dominans utan snarare ett ”informellt kontrakt”. Ett ”mohegemoniskt” agerande kan sträva efter att höja taket för möjliga tolkningar av yttre faktorer. Begreppet är, som beslutsmakten och dagordningsmakten, aktörsinriktat. Den hegemoniska makten gör att en aktör omedvetet kan styras av den hegemoniska

45 Andersson (2006), s 67 ff.

46 Andersson (2006), s 112 ff.

47 Andersson (2006), s 123 f.

48 Korpi, Walter (1989), *Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930*, American sociological review vol 54 no 3, s. 312 ff.

49 Korpi (1989), s. 323 ff.

50 Horgby, Björn (2012), *Kampen om facket*, s. 91 f.

ordningen och till följd av detta handla i strid med sina egna intressen. Den *diskursiva* makten bygger på ”icke-beslut” och är till skillnad från de tre andra begreppen inte aktörsinriktad. Här sätter diskursiva föreställningar och strukturella förhållanden gränserna för aktörernas beteende. Begreppet används främst för övergripande kategorier som klass och genus.<sup>51</sup>

De strukturella maktresursbegreppen hos Horgby utgörs av beslutsmakt och dagordningsmakt. Den politiska kulturen definieras som en hegemonisk makt.

Skötsamhetsprojektet var enligt Horgby en viktig del av den socialdemokratiska hegemonin, då det ”strukturerade de socialdemokratiska fackföreningsmedlemmarnas sätt att tänka handla”.<sup>52</sup>

Skötsamhetsprojektet innebar på den individuella nivån att medlemmarna skulle fostras genom att beteendenormer implementerades i rörelsen. Utbildning i föreningskunskap kunde göra medlemmarna kompetenta i organisationernas arbete och allmänbildande kunskaper dem även socialt kompetenta. Syftet var att höja bildningsnivån inom arbetarrörelsen till medelklassens nivå, utan att ta över dess värderingar.<sup>53</sup>

Horgby skiljer på organisationsaktörer, vilka är formella organisationer, och identitetsaktörer, som är kulturella konstruktioner. Hos den senare är identiteten den enda sammanhållande kraften. Exempel på identitetsaktörer är etniska grupper.<sup>54</sup>

Hos identitetsaktörerna mobiliseras maktresurserna genom ”kåren” och deras identitetsfält, begrepp hämtade från Bauman respektive Bourdieu. Dessa fält definieras i förhållande till närliggande fält och andra identiteters fält. Kåren används här som analytisk kategori, ej empirisk. För dessa aktörer har motståndaren så stor betydelse att den måste konstrueras om den inte existerar.<sup>55</sup>

Horgby tar här motsättningarna inom den socialdemokratiska arbetarrörelsen som exempel. Fackföreningsrörelsen kan här ses som en traditionalistisk kraft som anser sig ha arbetarklassens mandat och strävar efter att återföra partiet till dess tidigare ”vi-uppfattning”. Eftersom partiet idag har ambitionen att representera bredare grupper än tidigare leder detta till antagonistiska motsättningar.<sup>56</sup>

Enligt Horgby försvagades den starka ställning LO haft i förhållande till partiet under 1980-talet till följd av de växande motsättningarna. Efter valet 1994 såg partiet det inte längre som nödvändigt att förankra politiken hos LO och några år senare kunde den nye partiledaren Göran Persson karaktärisera LO som ett särintresse bland andra.<sup>57</sup>

I ett pågående arbete om den svenska förhandlingskulturen har Horgby tillsammans med Christer Eriksson vidareutvecklat teorin om mot-hegemoniskt beteende. De skiljer här på institutionaliserade förhandlingar och icke-institutionaliserade dito. I de förra följer parterna bestämda regler för hur förhandlingen ska gå till, genom dagordningar och andra formella inslag. Förhandlingsprocessen blir då kalkylerbar och har ett explicit mål att nå ett resultat. Den icke-institutionaliserade förhandlingen kan uppstå spontant och saknar bestämda regler. Till denna kategori kan man föra processer där en part försöker förändra gränserna för ett accepterat beteende inom ramarna för en existerande hegemonisk ordning. Det rör sig då om en icke-institutionaliserad förhandling om det hegemoniska kontraktets innehåll.<sup>58</sup>

En typ av förhandlingstaktik kan vara ”strategisk självbindning”, vilket innebär att en part skaffar sig ett bundet mandat – ett faktiskt från de denne företräder eller ett konstruerat – för förhandlingen.

51 Horgby (2012) s 92 f.

52 Horgby (2012) s 323.

53 Horgby (2012) s 326.

54 Horgby, Björn (1998), ”Rädslans regim. Makt och kulturella strategier” i Blomberg, Eva, Horgby, Björn & Kvarnström, Lars (red.) *Makt och moral : en vänbok till och med Klas Åmark*, s. 83 ff.

55 Horgby (1998), s. 90 f.

56 Horgby (1998), s. 98 f.

57 Horgby (2012) s 278 f.

58 Eriksson, Christer, Horgby, Björn (2014), *Den svenska förhandlings- och konfliktlösningskulturen*, s. 4 f.

Detta sätt att bakbinda sig själv kan göra att motparten får svårare att förändra aktörens position.<sup>59</sup>

## 2.6 Arbetarklassen som aktör

E P Thompson hävdar i sitt verk om den engelska arbetarklassens uppkomst att klassen som sådan inte kan vara en aktör. Begreppet klass betecknar ett historiskt fenomen som förenar ett antal olika, och av varandra skenbart oberoende händelser.<sup>60</sup>

More than this, the notion of class entails the notion of historical relationship. Like any other relationship, it is a fluency which evades analysis if we attempt to stop it dead at any given moment and anatomise its structure.<sup>61</sup>

Dessa relationer måste förankras i verkliga människor och i ett verkligt sammanhang. Klassen framträder när ett antal människor med gemensamma intressen uttrycker identiteten i dessa intressen inför varandra och gentemot människor med andra intressen. Den är alltså inget ting som kan bestämmas till kvalitet och kvantitet. Klassmedvetandet är klassens kulturella uttryck. Det kan ses som en logisk följd av identiteterna, men det uppträder aldrig på samma sätt i olika tider och på olika platser. Även när partier och andra grupper fastställer ett objektivet adekvat klassmedvetande utifrån klassens faktiska situation, så blir det bara konstruktion av hur det borde vara, men sällan är.<sup>62</sup>

Om vi studerar en ögonblicksbild av historien så finner vi inga klasser, bara en mängd individer med en mängd erfarenheter. Klasser existerar, men de måste studeras över perioder av social förändring utifrån deras relationer och institutioner. De kan endast definieras utifrån hur människor genomlever sin egen historia.<sup>63</sup>

## 3 Syfte

Det övergripande syftet med uppsatsen är att söka förklaringar till hur omdaning av det svenska välfärdssystemet under 1980- och 1990-talen kunde ske. Även om ekonomiska faktorer varit av stor betydelse för utvecklingen kommer fokus här att ligga på hur förändringarna var politiskt möjliga. Den fortsatta behandlingen kommer att pröva två hypoteser:

- 1) Den förändrade socialdemokratiska politiken i början av 1980-talet, ”den tredje vägens politik”, var redan från början ett medvetet brott med tidigare politik med långsiktiga konsekvenser. Även om den var en följd av förändringar i omvärlden, så var den inte avsedd som bara en tillfällig krispolitik.
- 2) Ett viktigt syfte med omorienteringen var att anpassa politiken till det förändrade väljarunderlaget. Den traditionella sociala basen för partiet, industriarbetarna, hade förändrat karaktär och dess övre skikt hade levnadsbetingelser som mer liknade de breda tjänstemannagrupperna.

Båda hypoteserna ansluter till Habermas teser om att välfärdsstaten nått en nivå där dess resurser var uttömda för vidare expansion och därmed förlorat sitt viktigaste utopiska mål, samt att arbetarklassens förändrade karaktär skapat motstridiga intressen inom denna (2.3.3). Den första hypotesen stödjer sig också på Jenny Anderssons slutsats att politiken vändes till en ensidig satsning på ekonomisk tillväxt där trygghetsreformerna betraktades som rena kostnader. Korpis och Horgbys uppfattning att balansen i motsättningen mellan marknadens logik och den politiska logiken avgörs av arbetarrörelsens styrka är också en utgångspunkt för den andra tesen.

<sup>59</sup> Eriksson, Horgby 2014), s. 9.

<sup>60</sup> Thompson, E P (1966), *The making of the English working class*, s. 9.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Thompson (1966), s.10.

<sup>63</sup> Thompson (1966), s.11.

## 4 Källor

De kvantitativa grunduppgifterna bygger till stor del på offentlig statistik från SCB och SKL (tidigare Svenska Kommunförbundet). Därutöver har statistiska uppgifter hämtats från forskning vid svenska universitet och högskolor, samt från LO.

Den kvalitativa analysen av intentioner, aktörer och maktresurser baseras på både direkta indirekta källor. De direkta källorna består främst av protokoll och motioner från SAP:s kongresser, samt från den socialdemokratiska riksdagsgruppen och den Socialdemokratiska Ekonomföreningen (Ekonomigruppen). Diskussionsprotokoll från dessa källor baseras på bandinspelningar och kan förutsättas återge vad som sades mycket precist. Detta källmaterial förvaras på Arbetarrörelsens Arkiv i Flemingsberg, Huddinge.

Politiska memoarer ger en kompletterande bild av skeendet och åsikterna, även om de får ses som subjektiva uppgifter sedda i backspegeln. Kjell-Olof Feldts "Alla dessa dagar" och Stig Malms "13 år" skrevs kort tid efter att de lämnat sina positioner i partiet respektive LO. Ingvar Carlsson väntade tio år innan han skrev "Så tänkte jag", den av hans memoarböcker som i första hand använts här. Carlsson har alltså skrivit med mer distans till händelserna som beskrivs. De baseras främst på hans egna anteckningar, men även på annat källmaterial som i boken refereras med noter.

## 5 Metod

De huvudsakliga aktörerna och deras allmänna maktresurser redovisas inledningsvis. Därefter beskrivs undersökningens resultat under fem skeden i partiets förändringsprocess, nämligen förberedelserna för återkomsten till regeringsmakten 1982, den nya regeringens första år fram till 1989, krishantering under 1989 och 1990, arbetet med skattereformen samt programsiftet på kongressen 1990.

För respektive skede redovisas data från främst de direkta källorna och jämförs med de personliga uppfattningarna om dessa skeden i några av huvudpersonernas memoarer, samt med statistiska uppgifter. Presentationen inriktas på hur aktörerna använt sina maktresurser i anslutning till uppsatsens nyckelfrågor – välfärdens utveckling och fördelningspolitiken, samt i vilken utsträckning aktörernas praktiska politik motsvarade deras retorik.

## 6 Frågeställningar

I genomgången av forskningsläget ovan framträder två teman: Ett äldre, som varit närvarande i samhällsdebatten i över två hundra år, nämligen marknadens respektive statens förmåga att tillgodose medborgarnas välfärd, och ett nyare som fokuserar de grupper som är faktiskt eller potentiellt marginaliserade i förhållande till de generella välfärdssystemen.

Från Adam Smith's kritik av merkantilismen och paternalismen i 1700-talets England, över den sociala kritiken från Marx och arbetarrörelsen i olika former till de senaste decenniernas nyliberalism och feminism, har statens roll i förhållande till marknaden på olika sätt påverkat politisk och facklig verksamhet. Detta perspektiv blir utgångspunkten för följande frågeställningar: Vilka aktörer var drivande respektive bromsande i de socialpolitiska förändringarna? Fanns det i den politiska processen uttalade motiv att begränsa kostnaderna för välfärden? Fanns det kopplingar mellan denna förändring och skatteomläggningens inledning på 80-talet och fortsättning i början av 90-talet? Vilka var i så fall aktörerna och hur var deras styrkeförhållanden? På vilka sätt mobiliserades aktörernas maktresurser?

Identifieringen av nya grupper som är utsatta för social risk (NSR) visar att de som kan hamna utanför den generella välfärden är större än de som traditionellt betraktats som fattiga eller marginaliserade. Detta aktualiserar följande frågeställningar: Vilka maktresurser disponeras av de olika NSR-grupperna? Kan socialdemokratins förändrade politik förklaras med Habermas påstående om arbetarnas förändrade klasskaraktär? Fanns det skillnader mellan socialdemokraternas



retorik och deras praktiska politik, externt och internt? Har de socialpolitiska förändringarna under den aktuella perioden förstärkt eller försvagat välfärden som medborgerlig rättighet?

## 7 Teoretiska utgångspunkter

Flera av de ovan refererade författarna framställer den svenska (och i vissa fall europeiska) socialdemokratins pragmatiska förhållningssätt i politiken som ett uttryck för ”klassallianser”. Således skulle välfärdsstatens uppbyggnad omväxlande ha skett genom arbetarklassens underförstådda överenskommelser med bönderna och de lägre tjänstemännen. Även om dessa allianser får förutsättas ha upprättats av respektive klassers företrädare, så blir resonemanget svårt att applicera vid en studie av såväl välfärdsstatens som det socialdemokratiska partiets förändringar under 1900-talets sista decennier.

Här blir istället utgångspunkten Thompsons mer relativa klassbegrepp. Arbetarklassen som, över tid, bestående objekt och aktör saknar mening som operationell term. Istället används den modell med aktörer och maktresurser som utvecklats av Korpi, Åmark och Horgby. Då flera av aktörerna kan ses som både organisationsaktörer (formella institutioner) och identitetsaktörer (ideologiska konstruerade enheter) (2.5), kommer analysen av aktörerna att omfatta motsättningar mellan organisationsaktörer (t ex SAP och LO), inom organisationsaktörer (t ex olika aktörer inom SAP) och mellan organisationsaktörer och identitetsaktörer (t ex mellan SAP:s partiledning och ”traditionalisterna”).

Habermas tidiga hypoteser om välfärdsutopins död och motstridiga intressen inom arbetarklassen tjänar som grund för analysen av det socialdemokratiska partiets förändring och betydelsen av NSR-grupperna (2.2).

## 8 Bakgrund

Den ekonomiska utvecklingen i Sverige under de senare decennierna av förra seklet och ansatserna till en ny ekonomisk politik efter socialdemokraternas återkomst i regeringsställning 1982 har beskrivits i inledningen ovan. De globala förändringarna i ekonomin under 1970-talet påverkade givetvis samtliga politiska partiers förhållningssätt under tiden därefter, men de ekonomiska förändringarna förklarar knappast ensamma hur politiken förändrades.

Statsvetaren Johannes Lindvall gjorde 2006 en studie av den ekonomiska politikens förändring under 1980-talet, till stor del baserad på intervjuer med ledande politiker och tjänstemän som var aktiva under denna tid. Lindvall menar att den förändringen av politiken skedde under påverkan av den internationella ekonomiska debatten. Keynes idéer hade tappat det mesta av sitt inflytande och ersatts av mer icke-interventionalistiska teorier. Politiken inriktades på långsiktiga strukturella frågor. Tidigare hade offentliga budgetunderskott under lågkonjunkturer inte setts som något större problem, eftersom den snabba ekonomiska tillväxten senare kunde eliminera dessa underskott.<sup>64</sup>

Efter valförlusten 1979 gjorde Socialdemokraterna en omfattande omprövning av sin politik. I programmet 'Framtid för Sverige', som skulle ligga till grund för 1982 års valrörelse, föreslogs stora förändringar både beträffande välfärdspolitiken och den ekonomiska politiken. I programkommittén ingick bl a Ingvar Carlsson och Kjell-Olof Feldt, men enligt Lindvall var det yngre ekonomer i den socialdemokratiska ekonomgruppen, bildad 1978, som var de drivande i förändringsarbetet. De senare förespråkade en ”normpolitik”, till skillnad från den konsensuspolitik som rått under efterkrigstiden med samförståndslösningar mellan staten och arbetsmarknadens parter. Partiledningen ville dock inte gå så långt, utan föredrog ett tätt samarbete med framför allt LO. Ändringarna i finanspolitiken fick inte heller gå så långt att den fulla sysselsättningen hotades. Efter valsegern 1982 genomförde den socialdemokratiska regeringen en rekordstor devalvering om 16%, med syftet att stärka det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft. Kronkursen var vid denna tid inte flytande (som idag) utan var knuten till det genomsnittliga värdet av en ”valutakorg”

64 Lindvall, Johannes (2006), *Ett land som alla andra*, s. 62.

med ett flertal OECD-valutor, där den amerikanska dollarn gavs en dubbel tyngd. Finansministern Kjell-Olof Feldt och regeringens ekonomiska rådgivare ville fortsättningsvis knyta kronans värde till D-marken. LO protesterade mot detta på grund av farhågor att en sådan knytning även skulle påverka lönenivåer och sysselsättningspolitik i tysk riktning, dvs större löneskillnader och ökad tolerans gentemot arbetslöshet. Ekonomernas syfte var enligt Lindvall också att, i enlighet med normpolitiken, göra den nya valutaknytningen till överordnad norm för den ekonomiska politiken för att sänka inflationen till den lägre nivå som rådde i Förbundsrepubliken. Både arbetsgivarna och löntagarorganisationerna skulle övertygas om att såväl pris- som löneökningar utöver den tyska nivån skulle innebära sämre konkurrenskraft och högre arbetslöshet, eftersom ytterligare devalveringar var uteslutna och den finanspolitiska vägen att stimulera efterfrågan var stängd. LO fick vid detta tillfälle igenom sin vilja, men normpolitiken skulle präglade den socialdemokratiska regeringen senare under 1980-talet.<sup>65</sup>

År 1985 avreglerades den svenska kreditmarknaden, dvs bankerna fick fortsättningsvis själva besluta om utlåningens omfattning och villkor. Sådana avregleringar hade tidigare skett i ett flertal västeuropeiska länder och det uttalade syftet var att eliminera den gråa kreditmarknad som uppstått. Effekten blev en kraftigt ökad utlåning som till stora delar användes till privat konsumtion och resulterade i en hög inflation. Mot slutet av 1980-talet försökte regeringen föra en stramare finanspolitik med höjning av momsen och sänkta offentliga utgifter, men mötte ånyo motstånd från fackföreningsrörelsen. LO och vänstern inom det socialdemokratiska partiet hävdade att problemen orsakats av de generösa krediterna efter avregleringen och menade att det var lämpligare med riktade åtgärder mot höginkomsttagarna, som ansågs bära skulden till problemen. Med en allmän åtstramning skulle låginkomsttagarna få bära den största bördan. Motsättningarna mellan den socialdemokratiska partiledningen och LO kulminerade 1990 när regeringen lade fram det så kallade stoppkpaketet med bl a lönestopp, prisstopp, förbud mot kommunala skattehöjningar och kraftigt höjda böter för avtalsstridiga strejker. Riksdagen fällde förslaget och regeringen avgick. Eftersom ingen annan konstellation kunde bilda en regering fortsatte Socialdemokraterna att regera med passivt stöd av VPK. Något senare träffade Socialdemokraterna en överenskommelse med Folkpartiet för att kunna genomföra några av de skattehöjningar och utgiftsnedskärningar som ingick i det tidigare nedröstade krispaketet.<sup>66</sup>

## **9 Aktörer och maktresurser**

Åmark antyder att den ganska mekaniska maktresursansatsen hos Esping-Andersen och andra till stor del orsakas av deras inriktning på omfattande kvantitativa jämförelser mellan flera länder. Aktörerna blir då till synes enhetliga politiska partier eller fackliga centralorganisationer och arenorna begränsas till parlamenten och centrala förhandlingar mellan dessa aktörer. Utifrån den preliminära frågeställningen som redovisas ovan, talar detta för att lägga tyngdpunkten på en mer utförlig kvalitativ undersökning, som särskilt studerar de inre motsättningarna hos aktörerna.

Som framgår av referaten av Bonoli och Kitschelt/Rehm är de nya sociala riskgrupperna inte homogena. Möjligen med undantag för kvinnorna i vissa fall, är det svårt att hitta frågor där dessa gemensamt skulle kunna mobilisera maktresurser för försvara egna intressen. Exemplet med valet mellan höjd nivå i arbetslöshetsersättningen (för de som redan innefattades av systemet) och ett bibehållande av den lägre tröskeln för att kvalificera sig för A-kassa, där bl a LO föredrog det förra, visar hur en etablerad grupps intressen lättare tas till vara än en svagare grupps. De som drabbades var i första hand yngre lågutbildade personer. En fråga som kan undersökas är i vilken utsträckning dessa marginalgrupper hade talespersoner inom de etablerade institutionerna – närmast de politiska partierna och fackförbunden.

Förändringarna i socialpolitiken under 80- och 90-talen skedde i huvudsak under ett socialdemokratiskt regeringsinnehav. Det blir därför naturligt att särskilt studera konflikterna inom

<sup>65</sup> Lindvall (2006), s. 65 ff.

<sup>66</sup> Lindvall (2006), s. 87 ff.

arbetarrörelsen under denna tid.

### 9.1 Socialdemokraterna

Innan den fackliga kollektivanslutningen till SAP upphörde på 1980-talet hade partiet ca 360 000 medlemmar. I slutet av 1990-talet hade detta antal halverats, men partiet var fortfarande det ojämförligt största i Sverige.<sup>67</sup> Det är därför naturligt att spännvidden när det gäller uppfattningar i konkreta politiska frågor också blir stor. Som Horgby har visat har partiet åtminstone sedan 1930-talet haft svårare att mobilisera medlemmarna som maktresurs i jämförelse med kommunisterna, trots det nominella övertaget.<sup>68</sup> Däremot har Socialdemokraterna under samma tid haft ett avgörande inflytande över LO – i meningen att LO-ledningen dominerats av socialdemokrater. Omvänt har LO ibland kunnat tvinga det socialdemokratiska partiet till ställningstaganden man helst velat undvika. Ett sådant exempel är frågan om löntagarfonder som beslutades av en LO-kongress och ställde partiet inför fullbordat faktum.<sup>69</sup> Konflikterna mellan LO och den socialdemokratiska partiledningen som beskrivits ovan talar också för att de i denna studie bör betraktas som två separata aktörer.

Den svaghet som Socialdemokraterna haft när det gäller medlemsmobilisering för aktivt deltagande i möten och aktioner har kompenseras av förmågan att förmå sina sympatisörer att delta i de allmänna valen. Partiets representation i riksdag och kommunala församlingar har varit mycket stark sedan det demokratiska genombrottet. Även under den politiska turbulensen i slutet av 1980-talet lyckades man hålla samman riksdagsgruppen i alla voteringar. En partigrupp i riksdagen kan skenbart vara en maktresurs i sig, men som Åmarks exempel med svenska ATP-frågan visar, så behöver även denna maktresurs mobiliseras för att få någon betydelse. I riksdagsvoteringen om ATP 1959 hade de borgerliga partierna kunnat fälla förslaget, men genom att en folktopartist lade ned sin röst så förändrades det svenska välfärdssystemet på ett omfattande sätt.<sup>70</sup>

Partikongressen är partiets högsta beslutande organ. De ordinarie kongresserna sammankallas året före riksdagsval. De senaste decennierna har valen av kongressombud alltid skett genom individuell medlemsomröstning med röstsedlar. Alla partimedlemmar har också rätt att nominera kandidater för ombudsuppdraget. På valsedlarna ska kandidaterna presenteras i bokstavsordning.<sup>71</sup>

Regelverket för valen av kongressombud motsvarar alltså alla krav för en demokratisk organisation. Däremot är det inte säkert att ombudens uppfattningar i aktuella politiska frågor motsvarar partimedlemmarnas. I anslutning till partikongressen 2001 gjorde LO:s gratistidning ”Alla på jobbet” en undersökning av ombudens anknytning till arbetslivet. Det visade sig att de två största kategorierna var heltidspolitiker (28 %) och ”funktionärer”, d v s ombudsmän och motsvarande, (17 %). Andelen arbetare var endast omkring 10 % och arbetslösa 1 %.<sup>72</sup> Förhållandet att 45 % av ombuden direkt eller indirekt fick sin försörjning genom partiet hade rimligen en inverkan på deras lojaliteter.

SOM-institutet har sammanställt historisk statistik över demonstrationsdeltagande i Sverige och även undersökt benägenheten att delta i demonstrationer utifrån politiska sympatier och socio-ekonomisk gruppstillhörighet. De socialdemokratiska första-majdemonstrationerna fick från slutet av 1940-talet allt sämre deltagande, för att sedan åter öka mellan slutet av 1960-talet och 1980. Därefter har tendensen åter varit fallande. Enligt partiets egna beräkningar deltog ca 850 000 personer i demonstrationerna 1980, men bara 350 000 1998. Detta trots att antalet svenskar som någon gång deltagit i en demonstration stadigt ökat även efter 1980.<sup>73</sup>

67 Feldt, Kjell-Olof (2012), *En kritisk betraktelse: Om socialdemokratins seger och kris*, s. 76.

68 Horgby (2012) s. 97 ff.

69 Feldt, Kjell-Olof (1991), *Alla dessa dagar - i regeringen 1982-1990*, s. 152 ff.

70 Åmark (2005), s. 276 ff.

71 Stadgar SAP, § 5.

72 Kristianstadsbladet 2001-11-05.

73 Wennerhag, Magnus (2012), ”Demonstrerandets normalisering?” i Lennart Weibull, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red.), *I framtidens skugga*, s. 81.

Mellan 1999 och 2011 hade de som någon gång deltagit i en demonstration varierat mellan 6 och 10% för de som angivit att de bor i arbetarhem, mellan 4 och 8% av dito i tjänstemannahem. Andelarna för personer från jordbrukarhem och företagarhus var något lägre. Benägenheten att delta i demonstrationer varierade alltså ganska måttligt beroende på social tillhörighet.<sup>74</sup>

När det gäller personernas partisympatier är skillnaderna större. De socialdemokratiska sympatisörerna uppvisade en variation motsvarande de som kom från tjänstemannahem (4-9 %), de med borgerliga sympatier låg något lägre, medan vänsterpartiets anhängare uppvisade den högsta frekvensen för demonstrationsdeltagande (13-23 %) och miljöpartiets däremellan (8-18 %).<sup>75</sup>

Undersökningens resultat styrker alltså Horgbys antagande att socialdemokraternas förmåga till mobilisering av medlemmar och sympatisörer i konkreta situationer är svagare än den politiska vänsterns. Socialdemokratins styrka har istället varit att utnyttja de hierarkiska institutionerna optimalt. Detta gäller inte bara det parlamentariska systemet utan även fackföreningsrörelsen och andra folkrörelser.<sup>76</sup>

Johannes Lindvall och David Rueda har i en studie tolkat de svenska valresultaten mellan 1994 och 2010 utifrån väljarnas position i förhållande till arbetsmarknaden, med särskild tyngdpunkt på det socialdemokratiska partiet och dess väljare. De använder i sin analys kategorierna ”insiders” och ”outsiders”, där de senare grovt motsvarar Bonolis New Social Risks (se 2.2) och Habermas exkluderade grupper (se 2.3.3). Insiders definieras som löntagare med anställningstrygghet, medan outsiders är arbetslösa eller anställda med svagt skydd. Deras olika intressen baseras på den senare gruppens högre risk att drabbas eller kvarstå i arbetslöshet.<sup>77</sup>

I valet 1998 ägnade Socialdemokraterna mindre intresse åt sysselsättningsfrågorna än i andra val och försökte istället appellera till insiders i medelklassen. Resultatet blev ett lägre valdeltagande bland outsiders och de som röstade drogs i högre grad till Vänsterpartiet än i andra val. I valrörelserna 2006 och 2010 försökte Socialdemokraterna istället att förena intressena hos insiders och outsiders, vilket resulterade i att det borgerliga blocket vann insiderröster från Socialdemokraterna. I valen under 1990-talet medförde socialdemokraternas insider-inriktade politik främst förskjutningar inom vänsterblocket, medan 2000-talets större intresse för outsiders orsakade förskjutningar mellan blocken.<sup>78</sup>

I regeringsställning blev normpolitiken (se 11.1.1) ett slags maktresurs. Genom att t ex sätta upp gränser för departementens årliga tillväxt blev det svårare för departementscheferna att driva frågor i de årliga budgetförhandlingarna.<sup>79</sup>

## 9.2 LO

Banden mellan det socialdemokratiska partiet och fackföreningsrörelsen var mycket starka från arbetarrörelsens barndom fram till 1990-talet. De tidiga fackföreningarna var den, numerärt sett, viktigaste basen för partiet. Fram till 1980-talet var det mer regel än undantag att fackets medlemmar anslöts kollektivt till partiet – med enskild reservationsrätt mot medlemskapet.

Detta ska dock inte tolkas som att partiet och LO alltid hade samma uppfattning i politiska frågor. Redan under de turbulenta åren 1917 och 1918 då rösträttsfrågan ställdes på sin spets, så fanns det divergerande uppfattningar mellan SAP:s och LO:s ledningar. I ”1917 års arbetarkommitté”, som bildats av SAP för att försöka ta initiativet i den folkliga rörelsen, ingick även representanter för LO:s landssekreteriat. När partiets representanter ville använda kommittén för att hota med generalstrejk med syfte att framtvinga en författningsreform, så satte sig LO på tvären. I sak fanns det knappast några skiljaktigheter, men för LO var det viktigt att markera sin självständighet och

74 Wennerhag (2012), s 83.

75 Ibid.

76 Horgby (2012) s. 403 ff.

77 Lindvall, Johannes & Rueda, David (2013), *The Insider–Outsider Dilemma*, British Journal of Political Science vol 44 no 02 s. 461.

78 Lindvall & Rueda (2013), 472 f.

79 Feldt (1991), s. 121.

hävda att strejkkassorna var avsedda för den rent fackliga kampen.<sup>80</sup>

I samband med regeringskrisen efter Stripakonflikten 1926, då den socialdemokratiska minoritetsregeringen stod inför valet att avgå eller att godkänna ändringar i villkoren för arbetslöshetsersättning med syfte att tvinga arbetslösa att agera strejkbrytare, så fanns också stora motsättningar mellan fackliga och socialdemokratiska företrädare. Resultatet blev till slut att en majoritet inom såväl regeringen som partigrupperna förordade en avgång, men ledande socialdemokrater som Per-Albin Hansson och Gustav Möller verkade ha föredragit en konflikt med den fackliga rörelsen framför att lämna regeringsmakten.<sup>81</sup>

Björn Horgby har visat att en organiserad facklig-politisk samverkan långsamt började växa fram under mellankrigstiden för att sedan alltmer förstärkas efter det andra världskriget. Ett viktigt mål för Socialdemokraterna var här att befästa den socialdemokratiska hegemonin inom fackföreningsrörelsen, särskilt för att marginalisera det kommunistiska inflytandet.<sup>82</sup>

Det ideologiska, eller diskursiva, uttrycket för detta var välfärdsberättelsen. Denna innefattar både det politiska, delvis utopiska, begreppet ”folkhemmet” och det mer strukturella ”den svenska modellen”. Det förra står för välfärdsolitik av socialdemokratiskt slag (jfr 2.1 ovan) och det senare innefattar det institutionaliserade samarbetet mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, liksom betoningen av konsensuspolitik ö h t. Välfärdsberättelsen var både identitetsskapande för arbetarrörelsen och en av förutsättningarna för den socialdemokratiska hegemonin över densamma.<sup>83</sup>

Fr o m 1980-talet försvagades välfärdsberättelsens betydelse. Dess utopiska mål var inte längre adekvat när partiet i sin förnyelseprocess i allt högre grad betonade individualisering jämte de traditionella målen rörande effektivitet och kollektiv välfärd. Förändringarna av arbetarrörelsens organisationers institutionella karaktär under samma tid bidrog också till försvagningen. Inrättandet av storavdelningar med representantskap inom fackföreningsrörelsen och upphörandet av förbundsövergripande samordnade löneförhandlingar försvagade både partiet och LO. Det medförde också att de motsättningar mellan de senare, som tidigare hanterats internt, allt oftare kom till offentligt uttryck.<sup>84</sup>

Horgby menar att den konflikt mellan ledande företrädare för SAP och LO som kallats ”Rosornas krig” inte byggde på några nya motsättningar, utan skillnaden mot tidigare var just att främst LO-ordföranden Stig Malm valde att gå ut offentligt med sin kritik. Upprinnelsen kan spåras redan till de olika uppfattningarna hos LO och partiet om löntagarfonderna för att sedan övergå till en strid om välfärds- och fördelningsfrågor. Istället för en personstrid var det därför motsättningar om hur välfärdsberättelsen skulle tolkas – en konflikt på såväl nationell som lokal nivå inom arbetarrörelsen.<sup>85</sup>

Även om LO varit drivande i allmänpolitiska frågor, alltså inte bara rent fackliga, så har denna kraft av naturliga skäl inriktats på frågor av särskilt intresse för organisationens medlemmar. Fackföreningsrörelsen kan således inte betraktas som en företrädare för underprivilegierade grupper generellt. I debatten om den allmänna sjukförsäkringen efter kriget företrädde partiet genom Gustav Möller en linje som förespråkade enhetliga ersättningar, d v s inte relaterade till arbetsinkomsten, medan LO ville behålla den inkomstrelaterade modellen som dominerade i de då fristående sjukassorna. LO:s blivande ordförande Axel Strand reserverade sig t o m mot Möllers förslag under riksdagens utskottsbehandling. Frågan kom inte att avgöras förrän senare under 1950-talet när partiet svängt till en rent arbetsmarknadsinriktad syn. En liknande konflikt fanns rörande en planerad generell arbetslöshetsförsäkring, men det löstes genom att hela förslaget föll och de

80 Andrae, Carl Göran (1998), *Revolt eller reform*, s. 113 ff.

81 Wigforss, Ernst (1951), *Minnen II*, s. 242 ff.

82 Horgby (2012) s. 228 ff.

83 Horgby (2012) s. 22 f.

84 Horgby (2012) s. 450 ff.

85 Horgby (2012) s. 270 ff.

fackföreningsanknutna kassorna blev kvar.<sup>86</sup>

Klas Åmark har hävdad att dessa strider var en konflikt mellan en inriktning som ville avskaffa hierarkierna inom löntagarkollektivet och en som ville behålla dem. LO företrädde där den senare linjen.<sup>87</sup>

### 9.3 Den socialdemokratiska riksdagsgruppen

Riksdagsgruppen är formellt sett en aktör med mycket stark potential. Gruppen i sig är inte konstitutionellt reglerad, men däremot dess medlemmar. Varje riksdagsman är suverän i sitt agerande under riksdagsdebatter och voteringar. Gruppens egna stadgar och framför allt normerna inom partiet förutsätter dock att medlemmarna uppträder samlat och lojalt gentemot partiledningen. Innan Ingvar Carlsson blev partiledare var partiordföranden med automatik också ordförande i riksdagsgruppen.<sup>88</sup>

## 10 Kvantitativ analys

### 10.1 De kommunala välfärdskostnaderna

Kjell-Olof Fedlt skriver i ”En kritisk betraktelse” att förändringarna i välfärden under 1980-talet handlade om att expansionen av den offentliga sektorn minskade takten från 4 % årliga ökningar till 2 %.<sup>89</sup> SKL har redovisat kostnadsutvecklingen för välfärdstjänsterna i en tidsserie från 1980-talet fram till 2010. Jämförelsen avser förändringarna i fasta priser. Dessutom har kostnader vägda mot demografiska förändringar under tidsperioden redovisats särskilt. Jämförelsen visar att nya ekonomiska resurser tillförts kommunernas barnomsorg och äldreomsorg med i genomsnitt 1,5 % årlig ökning utöver vad som enligt SKL kan förklaras med förändringar av antalet barn och åldringar och även av förändrade åldersstrukturer inom dessa grupper. Ändå verkar den allmänna uppfattningen vara att kommunerna satsar allt mindre på dessa sektorer. Ett förhållande som SKL benämner ”välfärdsmysteriet”.<sup>90</sup>

Ett barn kostar i genomsnitt tre gånger så mycket som en vuxen i de kommunala välfärdstjänsterna, de allra äldsta åldersgrupperna ännu mer. Barnomsorg, skola och äldreomsorg är därför mest intressant att studera vid en bedömning om hur resurstilldelningen i kommunernas välfärdsarbete förändrats.<sup>91</sup>

I tabell 1 nedan visas förändringstakten för 1980-talet och 1990-talet. I välfärdstjänster för barn ingår såväl individ- och familjeomsorgens barnvårdsinsatser som barnomsorg och skola. Skälen till den kraftiga kostnadsökningen av dessa tjänster står främst att söka i förskoleverksamhetens utbyggnad och gymnasieskolans breddning. Resurserna till grundskolan ökade däremot praktiskt taget inte alls.<sup>92</sup>

Kostnaderna för äldreomsorgen har ökat kraftigare än vad som är fallet för andra välfärdstjänster. Däremot har antalet prestationer, dvs utförd vård och service, minskat. SKL förklarar detta med att kommunernas tidigare uppsökande verksamhet bland nyblivna pensionärer upphörde i början av 1980-talet. Bedömningsnormerna för beslut om hemtjänst har också blivit strängare under perioden. Kostnadsförändringen för äldreomsorgen motsvarar förändringen av antalet äldre i samhället. Resurstilldelningen motsvarar alltså den som gällde i slutet av 1970-talet, men kommunerna har prioriterat de allra äldsta pensionärerna.<sup>93</sup>

86 Åmark (2005), s. 164 ff.

87 Åmark (2005), s. 254 f.

88 Andersson (1996).

89 Feldt, Kjell-Olof (2012), *En kritisk betraktelse: Om socialdemokratins seger och kris*, s. 38.

90 SKL (2014), *Välfärdstjänsternas utveckling 1980-2012*, s. 23 ff.

91 SKL (2014), s. 8.

92 SKL (2014), s. 19 f.

93 Ibid.

Tabell 1. Årlig procentuell förändring av kostnader i fasta priser för kommunala välfärdstjänster för barn och äldre 1980-2000. (Källa: SKL 2014)

Mått	1980-1990	1990-2000
Årlig procentuell kostnadsförändring för barn	1,9	0,3
Dito med hänsyn till demografiska förändringar	2,6	-0,3
Årlig procentuell kostnadsförändring per prestation, tjänster för barn	1,9	1,4
Årlig procentuell kostnadsförändring för äldre	3,9	1,0
Dito med hänsyn till demografiska förändringar	1,3	-0,5
Årlig procentuell kostnadsförändring per prestation, tjänster för äldre	4,2	0,9

Tabell 1 visar att kostnaderna för välfärdstjänster riktade till barn ökade under 1980-talet men var i stort sett oförändrade under 1990-talet. Samma tendens kan ses för äldreomsorgens utveckling, även om man tar hänsyn till gruppernas förändringar i antal och struktur. Mellan 1980 och 2000 var antalet barn i stort sett oförändrat, medan de äldsta åldersgrupperna ökade mycket kraftigt. Samtidigt är det känt att hälsan för de äldre över 80 år förbättrades påtagligt under perioden. De redovisade kostnaderna för äldreomsorgen med hänsyn tagen till de demografiska förändringarna är därför antagligen för lågt tilltagna.<sup>94</sup>

## 10.2 Förändringar i generella socialförsäkringar och socialbidrag

Under 1980-talet ökade antalet marginalgrupper i alla viktigare socialförsäkringar med undantag för pensionssystemet, dvs de grupper vars ersättningar var så låga att de blev socialbidragsberättigade. Trots konjunkturuppgången under senare hälften av 1980-talet ökade antalet hushåll med socialbidrag med ca 50%.<sup>95</sup>

Andelen ensamstående kvinnor med barn som uppburit socialbidrag ökade från 25% 1970 till 38% 1990.<sup>96</sup>

År 1996 uppbar drygt 10 % av landets hushåll socialbidrag<sup>97</sup>, mot ca 5 % under 1970-talet<sup>98</sup>. Under 1996 gjordes förändringar i nio socialförsäkringar som skapade en övervältring av kostnader från de generella systemen till socialbidraget.<sup>99</sup> De största effekterna skapades av förändringar i A-kassa, KAS (kontant arbetsmarknadsstöd), barnbidrag och utbildningsbidrag.<sup>100</sup>

Även ändringar av reglerna för generella ersättningar inom en bibehållen total kostnadsram har kunnat ökat marginaliseringen av vissa grupper. Ett exempel på detta är överenskommelsen 1997 mellan den socialdemokratiska regeringen och LO att höja ersättningsnivån i A-kassan från 75 till 80% och finansiera detta genom att höja inträdeskravet från fem till sex månaders arbetsperiod. Närmare 40 % av storstädernas socialbidragskostnader var 1998 hänförliga till denna ”främre parentes”.<sup>101</sup>

I tabell 2 redovisas utvecklingen av marginalgrupper i förhållande till de vanligaste socialförsäkringarna. Under ålderspension redovisas de pensionärer som saknar ATP och istället får pensionstillskott. De som tillhör marginalen i sjukförsäkringen har definierats som noll-klassade personer, dvs de som inte haft tillräcklig arbetsinkomst för att kvalificeras sig till mer än en låg grundersättning. Arbetslösa som varken haft a-kassa eller kontant arbetsmarknadsstöd redovisas

94 SKL (2014), s. 8.

95 Salonen, Tapio (1994), *Välfärdens marginaler*, s. 230 f.

96 Salonen (1994), s. 109.

97 Salonen, Tapio (1997), *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*, *Meddelanden från Socialhögskolan Volym 1997:8*, s. 7.

98 Salonen (1994), s. 230.

99 Salonen (1997), s. 8.

100Ibid.

101Salonen, Tapio (1999), *Den främre parentesens och socialbidraget*, *Meddelanden från Socialhögskolan Volym 1999:5*, s. 4 ff.

som marginaliserade i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen. Värdena för denna kategori avser antal tusen personer i genomsnitt per månad för respektive år.<sup>102</sup>

Tabell 2. Socialförsäkringarnas marginalgrupper.  
Antal tusen personer. Källa: Salonen (1994)

Socialförsäkring	1980	1984	1988	1992
Ålderspension	778	672	553	467
Sjukpenning	533	647	722	902
Föräldrapenning	21	14	29	29
Arbetslöshetsförsäkring	51	67	28	84

Salonen kontaterade att en betydande del av den svenska befolkningen befann sig i en marginalposition i förhållande till socialförsäkringarna. Försiktigtvis uppskattade han andelen till en sjättedel år 1992, varav en tredjedel var pensionärer med låg inkomst. Den senare gruppen var den enda som minskade under mellan 1980 och 1992. Anledningen var antagligen att en allt större andel av de tillkommande pensionärerna hade bättre ATP och andra kompletterande pensioner. Antalet personer i de övriga kategorierna ökade däremot stadigt under perioden.<sup>103</sup>

### 10.3 Socialdemokraternas väljarbas

Arbetarna har traditionellt varit det viktigaste underlaget för socialdemokraternas resultat i de allmänna valen. Begreppet arbetare brukar definieras på olika sätt. Här redovisas två olika mått på kategorins kvantitativa utveckling från 1970-talet fram till 1996.

Anslutningsfrekvensen till facket har varit hög i Sverige åtminstone sedan 1930-talet. Först på 1990-talet kan en vikande tendens märkas. 1979 röstade 75 % av LO:s medlemmar på Socialdemokraterna, vilket 1998 hade minskat till 54 %.

Tabell 3. Antal LO-medlemmar 1970-1995. Källa LO.

År	Kvinnor	Män	Totalt
1970	480 532	1 199 603	1 680 135
1975	660 107	1 257 978	1 918 085
1980	855 447	1 271 346	2 126 793
1985	976 082	1 286 747	2 262 829
1990	1 004 635	1 225 766	2 230 401
1995	1 011 457	1 201 818	2 213 275

Efter att ha sett ett ökande medlemsantal i stort sett sedan storstrejken i början av seklet, stagnerade medlemsutvecklingen på 1990-talet. Den mest markanta förändringen är emellertid den kraftigt ökande andelen kvinnliga medlemmar sedan 1970. Medan antalet kvinnor mer än fördubblades, så var männens antal ungefär detsamma i slutet av perioden som det var i dess början.

Det totala antalet arbetare är svårt att fastställa beroende på definitionsproblemen. Här redovisas SCB:s kategorisering i Folk- och bostadsräkningarna.

Tabell 4. Förvärsarbetande i åldern 16 år och äldre efter socioekonomisk grupp (SEI).  
(Källa SCB FoB)

År	Arbetare	Tjänstemän	Företagare
1980	1 909 000	1 548 000	359 000
1985	1 925 000	1 700 000	266 000
1990	1 981 000	1 829 000	268 000

<sup>102</sup>Salonen (1994), s. 211.

<sup>103</sup>Salonen (1994), s. 209 ff.



SEI, socioekonomisk indelning, är den kategorisering som i början av 1980-talet ersatte SCB:s gamla socialgruppsbegrepp. Avgränsningen mellan arbetare och tjänstemän sker här i huvudsak efter yrkets normala fackliga koppling, d v s LO eller TCO, men även efter den utbildning som krävs för yrket.<sup>104</sup>

Tabell 4 visar att antalet arbetare ökat, men att tjänstemännen ökat betydligt mer. Skillnaden mellan antalet LO-medlemmar och antal arbetare enligt SEI kan bl a förklaras med att SEI inte strikt följer LO:s medlemskriterier och att en del av LO:s arbetslösa medlemmar kan ha kategoriserats annorlunda i SEI.

#### 10.4 Riksdagsvalen 1982 – 1994

I den följande framställningen har socialdemokraternas bräckliga parlamentariska underlag en väsentlig betydelse. I tabell 5 redovisas mandatfördelningen i riksdagen under de år uppsatsen behandlar, samt valdeltagande i de aktuella valen.

Tabell 5. Mandatfördelning i riksdagen efter valen 1982-1994  
(Källa: Allmänna valen, SCB, 1982, 1985, 1988, 1991, 1994)

Parti	1982	1985	1988	1991	1994
M	86	76	66	80	80
C	56	43	42	31	27
Fp	21	51	44	33	26
Kd	0	1	0	26	15
NyD	0	0	0	25	0
<i>S:a borgerliga</i>	<i>163</i>	<i>171</i>	<i>152</i>	<i>195</i>	<i>148</i>
S	166	159	156	138	161
Vpk	20	19	21	16	22
Mp	0	0	20	0	18
<i>S:a rödgröna</i>	<i>186</i>	<i>178</i>	<i>197</i>	<i>154</i>	<i>201</i>
<i>Totalt</i>	<i>349</i>	<i>349</i>	<i>349</i>	<i>349</i>	<i>349</i>
Därav kvinnor	95	108	131	115	141
<b>Valdeltagande (%)</b>					
Sysselsatta	94,0	93,2	87,0	89,4	89,5
Hemarbetande	93,5	92,6	87,2	87,0	86,1
Arbetslösa	88,8	85,7	67,1	71,1	78,5
<i>Samtliga</i>	<i>92,8</i>	<i>92,5</i>	<i>86,1</i>	<i>88,1</i>	<i>87,9</i>

Av tabellen framgår att Socialdemokraterna aldrig under denna period hade egen majoritet, utan var alltid beroende av VPK eller något annat parti för att kunna regera. Under de kritiska åren 1989 och 1990 med återkommande krisbekämpning, krävdes det att både VPK och Miljöpartiet eller något av de borgerliga partierna lade ned sina röster för att ett regeringsförslag skulle antas av riksdagen, om inte en uppgörelse kunde träffas med något parti om aktivt stöd för propositionen.

Med undantag för katastrofvalet 1991 har socialdemokraternas andel av mandaten varit ganska stabil. Valundersökningen konstaterar i en kommentar att valdeltagandet i 1988 års val var det näst lägsta sedan den allmänna rösträtten infördes. Men det gamla påståendet att det var Socialdemokraterna som drabbades mest av ett lågt valdeltagande stämde inte denna gång. Istället var det Moderaterna och Folkpartiet som gjorde förluster på g a valskolk. Trots att Socialdemokraterna förlorade ett stort antal väljare till VPK, så kompengades detta genom att man

104 Haldorson, Leif (2008), ”Sociala grupperingar för nationellt och internationellt bruk”, s. 72.

vann över tidigare folkpartiväljare.<sup>105</sup>

I valet 1991 var antalet väljare som bytte parti det största sedan valundersökningarna startade i mitten av 1950-talet. Nästan en tredjedel av väljarna bytte parti mellan valen 1988 och 1991. De flesta av det högerpopulistiska Ny Demokratis (NyD) väljare kom från Socialdemokraterna och Moderaterna. Det var också till NyD och Moderaterna som Socialdemokraterna förlorade flest väljare, inte till Centern och Folkpartiet vilket tidigare varit det vanligaste. Enligt Valundersökningen inleddes detta val en mer långsiktig tendens av en rörligare väljarkår.<sup>106</sup>

Stig Malm hävdar i sina memoarer att uppgången i valdeltagande 1991 till stor del berodde på att NyD lyckats locka tidigare valskolkande LO-medlemmar att rösta. Något annat stöd för den uppfattningen än att dess största väljargrupp var LO-medlemmar anför han inte.<sup>107</sup>

Enligt Väljarundersökningen var 40% av NyD:s väljare arbetare<sup>108</sup>, vilket är väsentligt större än de 28 % som utgör kategorins andel av väljarkåren.<sup>109</sup> Detta tillsammans med det faktum att gruppen arbetslösa som utnyttjade rösträtten ökade kraftigt i detta val jämfört med valet 1988, talar för att NyD attraherade en stor grupp arbetare.

Andelen partibytare var nästan lika stor i valet 1994. Socialdemokraterna vann nu tillbaka de väljare man förlorat till NyD tre år tidigare, men förlorade samtidigt en del röster till Vänsterpartiet. Enligt Valundersökningen berodde detta främst på EU-frågan. Vänsterpartiet vann också väljare från de borgerliga partierna.<sup>110</sup>

### 10.5 Förändringar i socialdemokraternas väljarunderlag

Har då socialdemokraternas sociala bas i de allmänna valen förändrats under den aktuella perioden? Det ena sättet att se på frågan är att titta på hur de olika kategorierna röstat i de olika valen. Tabell 6 visar att, med undantag för socialdemokraternas allmänna tapp i valet 1991, så har arbetarna i ungefär samma utsträckning valt Socialdemokraterna under perioden. När det däremot gäller tjänstemännen så har dessa i mycket högre grad röstat socialdemokratiskt i slutet av perioden än i början. Medan industriarbetarna legat på drygt 70 % och övriga arbetare på knappt 60 % både under andra halvan av 1980-talet och i valet 1994, så har tjänstemannagruppernas sympatier för Socialdemokraterna ökat med mellan 20 och 25 procent.

Tabell 6. Andel s- väljare i yrkesgrupper, intervjuundersökning med fler än 2000 väljare (Källa: Allmänna valen, SCB, 1985, 1988, 1991, 1994)

Yrkesgrupp %	1985	1988	1991	1994
Industriarbetare	71	72	61	73
Övriga arbetare	58	59	48	57
Lägre tjänstemän	44	46	36	51
Tjm i mellanställn.	37	43	36	47
Högre tjm	24	22	19	30
Småföretagare	19	20	18	22
Jordbrukare	6	11	4	6
Studerande	26	29	29	29

Det andra sättet att betrakta frågeställningen är att se hur socialdemokraternas röster fördelats över olika kategorier de olika valen. Alltså vilken betydelse olika socioekonomiska grupper har för socialdemokraternas möjlighet att vinna regeringsmakten. Tabell 7 visar en sådan fördelning.

Den mest markanta förändringen är industriarbetarnas minskade andel av väljarunderlaget från 29

<sup>105</sup>Allmänna valen 1988, SCB (1990), s. 99.

<sup>106</sup>Allmänna valen 1991, SCB (1993), s. 125 f.

<sup>107</sup>Malm, Stig (1994), *13 år*, s. 172.

<sup>108</sup>Allmänna valen 1991, SCB (1993), s. 143.

<sup>109</sup>Allmänna valen 1991, SCB (1993), s. 86 respektive s. 71.

<sup>110</sup>Allmänna valen 1994, SCB (1995), s. 125 f.

till 22 procent. Vid valet 1994 hade arbetarnas totala andel av de socialdemokratiska rösterna sjunkit från 58 till 50 procent. Däremot hade tjänstmän i mellanställning ökat från 16 % till nästan en fjärdedel 1994. Totalt växte tjänstemännens del av väljarunderlaget från 34 till 43 procent. När Socialdemokraterna återvann regeringsmakten 1994 hade alltså tjänstemännen blivit nästan lika viktiga för partiet som arbetarna.

Tabell 7. S- väljarnas fördelning över yrkesgrupper, intervjuundersökning med fler än 2000 väljare (Källa: Allmänna valen, SCB, 1985, 1988, 1991, 1994)

Yrkesgrupp %	1985	1988	1991	1994
Industriarbetare	29	24	24	22
Övriga arbetare	29	31	29	28
Lägre tjänstemän	11	11	9	8
Tjm i mellanställn.	16	20	24	23
Högre tjm	8	7	7	11
Småföretagare	3	3	3	3
Jordbrukare	1	1	0	0
Studerande	3	3	4	5

## 10.6 Inkomstfördelningen i Sverige

2010 publicerade nationalekonomen Daniel Waldenström en rapport om inkomstfördelningens förändring sedan 1970-talet. Mellan 1980 och 2003 hade inkomstspridningen i Sverige ökat mer än i elva andra industriländer, även om den fortfarande var lägst i jämförelsen. Låginkomsttagarna var de enda som inte ökat sina reala inkomster under perioden, utan tvärtom fått sämre inkomster. Medel- och höginkomsttagarna hade däremot ökat sina inkomster. Trots detta har Sverige en av världens jämnaste inkomstfördelningar.<sup>111</sup>

De största förändringarna rörde förhållandet mellan den fjärdedel som hade de lägsta inkomsterna och den tiotusendel av befolkningen som hade de högsta. År 1970 hade den förra gruppen en genomsnittlig skattesats om 13 %, den senare 70%. Fyrtio år senare var förhållandet 23 % respektive 36 %. Skatteprogressiviteten hade alltså minskat radikalt under perioden.<sup>112</sup>

## 11 Kvalitativ undersökning

### 11.1 Vägen tillbaka till regeringsmakten

#### 11.1.1 Ekonomgruppen

I sin memoarbok "13 år" hävdar Stig Malm att de drivande i Ekonomgruppen utgjorde den skanslihusögern och bestod av ett antal, av Malm, namngivna personer.<sup>113</sup> I själva verket var gruppen en relativt öppen förening för socialdemokratiska ekonomer och hade i mitten av 1980-talet drygt 130 medlemmar. Ordförandeposten och styrelseledamöterna varierade under åren. Föreningen var knuten till den socialdemokratiska partistyrelsen men med egna stadgar, årsmöten etc.<sup>114</sup>

Ekonomgruppen arbetade med promemorior och seminarier för att belysa olika aspekter på de förändringar som påkallades av 1980-talets nya ekonomiska situation. I en pm inför ett seminarium i november 1980 skrev Klas Eklund, senare statssekreterare i finansdepartementet och chefsekonom på SEB, en PM om tillväxtförändringarnas konsekvenser för den offentliga sektorn. Han konstaterade där att den ekonomiska tillväxten inte skulle komma att återgå till de nivåer som gällde i början av 1970-talet, utan ligga omkring 2 % per år. Detta var en normal tillväxttakt internationellt sett, men skulle inte komma att räcka för att lösa balansproblemen i den svenska ekonomin. Under

<sup>111</sup> Waldenström, Daniel (2010), *Den ekonomiska ojämlikheten i finanskrisens Sverige*, s. 3 ff.

<sup>112</sup> Waldenström (2010), s. 10 f.

<sup>113</sup> Malm (1994), s. 181.

<sup>114</sup> Ekonomgruppen 1982-1984.

hela 1970-talet låg offentlig och privat konsumtion på nivåer som baserades på tillväxttakten under 1960-talet.<sup>115</sup>

Den offentliga konsumtionen låg i början av 1960-talet på nivåer som var i paritet med övriga utvecklade industriländer för att sedan öka kraftigt. Särskilt stark var ökningen under andra hälften av 1970-talet, samtidigt som den industriella tillväxten stagnerade.<sup>116</sup>

Eklund drog ett antal slutsatser om vad som krävdes. Om inte budgetunderskott och upplåning skulle öka så måste förhållandet mellan offentliga konsumtion och offentliga inkomster förändras. 1980 var skatterna 51 % av BNP, medan de offentliga utgifterna utgjorde 64%. Ökningen av skatteinkomsterna måste alltså öka snabbare än utgifterna för att uppnå balans, men sådana kraftiga skatthöjningar skulle vara omöjliga av både ekonomiska och politiska skäl. Skatten skulle utgöra 100 % av BNP inom något decennium med en fortsatt samhällsekonomisk tillväxt på 2-3 %.<sup>117</sup>

De kommunala utgiftsökningarna under andra hälften av 1970-talet motsvarade ungefär två tredjedelar av den ekonomiska tillväxten. Den kommunala tillväxten måste därför begränsas för att balans skulle kunna uppnås i samhällsekonomin. Detta gällde både sysselsättning och transfereringar. Därutöver var det nödvändigt att öka hela den offentliga sektorns effektivitet.<sup>118</sup>

Eklunds slutsats för ekonomernas uppgift för partiet blev:

Slutligen är det synnerligen nödvändigt att omedelbart starta debatten om hur dessa uppgifter skall kunna lösas i samklang med våra övergripande fördelningspolitiska mål och solidaritetsvärderingar.<sup>119</sup>

Gösta Rehn framhöll i diskussionen på seminariet att skattesystemet höll på att bli en allt större fara för samhällsekonomin, eftersom avdragsmöjligheter, skillnader i beskattning av arbete och kapital och andra skevheter föranledde felbeslut i näringslivet och sociala orättvisor hos befolkningen. Problemet med den offentliga sektorn var inte expansionen av service och transfereringssystem i sig, utan deras inriktning. Transfereringarna borde inriktas på sådana bidrag som inte hämmade benägenheten att arbeta. Offentlig service skulle präglas mer av valfrihet så att efterfrågan i större utsträckning styrde vad som producerades.<sup>120</sup>

Rhen anknöt till en PM skriven av ekonomerna Peter Englund och Lars Heikensten om möjligheterna att implementera inslag från Public-choice-teorin i förändringsarbetet av den offentliga sektorn. Författarna menade inledningsvis att det politiska problemet som en ny regering måste lösa var att behovet av de tjänster som den offentliga sektorn måste tillgodose med säkerhet skulle öka, medan möjligheterna att finansiera dessa skattevägen var mycket små. Public-choice uppfattades vanligen som något som förespråkare för en minskning av det offentliga brukade tillgripa i argumentationen. Men dessa ekonomer menade att den lika gärna kunde bidra till en diskussion om hur verksamheterna kunde omorganiseras för att öka medborgarinflytandet. Kärnan i Public-choice-teorin var just att en växande offentlig sektor minskade individens manöverutrymme. Dessutom riskerade denna att skapa en uppfattning bland medborgarna att samhället hade ett slags övergripande ansvar för sysselsättning och regional balans, utan att samtidigt göra klart att detta krävde uppoffringar på andra områden. Författarna menade att även om det demokratiska argumentet för en stor offentlig sektor var starkt, så var de två anförda invändningarna viktiga att ta till sig. Ökad decentralisering och fler former för bedrivande av kollektivt nödvändiga tjänster skulle kunna lösa det problemet. Fördelarna skulle bli effektivare system genom bättre konsumentanpassning, ökad samhällsmoral genom att medborgarna lättare skulle kunna känna sig solidariska med systemen, ge mindre utrymme åt politisk opportunist och byråkrater inom myndigheterna samt skapa en större förståelse för hur samhället fungerar genom att fler berördes av beslutsprocesserna. Farorna med fler enskilda lösningar kunde vara att de blev för kostsamma p g a

115 Eklund, Klas (1980), *1980-talets förändrade tillväxtförutsättningar: Vad innebär de för den offentliga sektorn*, Ekonomgruppen 1980/81, s 42 f.

116 Eklund (1980) s. 44.

117 Eklund (1980) s. 48 f.

118 Eklund (1980) s. 52 f.

119 Eklund (1980) s. 53.

120 Ekonomgruppen 1980, diskussionsprotokoll, Rehn.

småskalighet och att de kunde leda till segregering av t ex bostadsområden och skolor om samhällstjänster skulle lösas av lokala kollektiv.<sup>121</sup>

Ekonomgruppens nästa seminarium hölls i februari 1981 och hade inflationen som övergripande tema. Här diskuterades även de instrument som skulle kunna användas för att genomdriva en förändring av den ekonomiska politik som skulle skapa balans i ekonomin. I en PM av Carl Hamilton beskrivs hur normpolitiken (ref till Lindvall) skulle kunna implementeras. Normpolitiken hade introducerats i den svenska debatten av de nyliberalt orienterade SNS-ekonomerna, men hade till viss del redan förespråkats i den socialdemokratiska motionen i anslutning till den borgerliga regeringens kompletteringsproposition i januari 1981.<sup>122</sup>

I såväl SNS senaste konjunkturrapport som i den senaste socialdemokratiska motionen om den ekonomiska politiken (januari 1981) framhålls nödvändigheten av 'normer' och 'kritstreck' i den ekonomiska politiken. SNS-ekonomernas analys av och förslag om en norm för prisstabilisering (...) förefaller stämma väl överens med temat i motionens avsnitt 9 och, naturligtvis, med det centrala temat i hela motionen om inflationsbekämpning. Båda menar också att växelkurspolitiken sannolikt är lämpligaste 'spelplan' där kritstrecket skall läggas ut i form av en (på något sätt definierad) fast växelkurs. Men normer kräver sanktioner för att de skall tas på allvar.

SNS-ekonomerna hade skrivit att 'risken för vinstfall och arbetslöshet utgör det yttersta hot, som skall garantera normens överlevnad'. Därför kunde inte enskilda företags överlevnad eller full sysselsättning garanteras. Men ju mer trovärdig normen blev, desto lägre skulle sannolikheten bli att hotet behövde utlösas.<sup>123</sup>

Staten skulle vägra ta på sig rollen som 'städgumma' som sopade upp resterna av en förstörd samhällsekonomi. Hamilton framhåller att normen måste förknippas med ett hot om uteblivna åtgärder, som skulle hindra arbetsmarknadens parter att klara sig undan med oansvariga avtal utan sanktioner i form av förlorade marknadsandelar, minskade vinster och hög arbetslöshet. Om en ny regering fastslår en norm måste man också beskriva ett sanktionssystem. En förutsättning för detta är att regeringen är tillräckligt stark för att stå emot opinionsstormar och andra påfrestningar.<sup>124</sup>

I ett utkast till en tidskriftsartikel en månad efter seminariet utvecklar Hamilton tillsammans med Klas Eklund, Willy Bergström och några andra ekonomer, dessa idéer.<sup>125</sup> Den grundläggande tesen att överbrygningspolitikens tid var avslutad skulle bli bärande i det krisprogram som samma höst lades fram för den socialdemokratiska partikongressen.

I ett annat ekonomiskt läge karakteriserat av någorlunda balans i ekonomin skulle en överbrygningspolitik med ökat bostadsbyggande, trafikinvesteringar, osv (som några av våra kritiker föreslår) varit riktiga, men idag är Sveriges ekonomiska förutsättningar helt annorlunda – sämre – än den situation för vilken den nationalekonomiska handbokens recept om ökad offentlig efterfrågan är tänkt.<sup>126</sup>

Dessa ekonomer hävdade att det fanns en avgörande skillnad mellan den aktuella situationen och tidigare kriser, när traditionella socialdemokratiska metoder använts med framgång. Det handlade inte om någon efterfrågekrise. I polemik mot LO-ekonomerna framhölls också att kostnadskrisen i industrin inte berodde på bortfallet av de långa produktionsserierna, i så fall skulle industrin ha sänkt sina priser för sälja mer. Industrins problem var av strukturell natur och LO-ekonomernas verklighetsbeskrivning var därför inte korrekt. Denna grupp föreslog en omedelbar åtstramning av konsumtionen.<sup>127</sup>

Genom att åtaga sig bördan av att restaurera Sveriges ekonomi – och inte bara putsa fasaden som den sittande regeringen – skulle socialdemokratin bygga för framtiden och kunna uppfylla sina traditionella mål: full sysselsättning och en jämlik fördelning av välfärden.<sup>128</sup>

### 11.1.2 Krisprogrammet

Ekonomgruppens arbete lade grunden för det krisprogram som antogs av SAP:s kongress 1981,

121 Englund, Peter, Heikensten, Lars (1980), Decentralisering av den offentliga sektorn, Ekonomgruppen 1980/81.

122 Hamilton, Carl (1981), *Om normers efterlevnad i den ekonomiska politiken*, Ekonomgruppen 1980/81, s 1.

123 Ibid.

124 Hamilton (1981), s. 2 f.

125 Hamilton, Carl, Eklund, Klas, Bergström, Willy (1981) m fl, *Hästkuren är nödvändig*, Ekonomgruppen 1980/81.

126 Hamilton, Eklund, Bergström m fl (1981), s 2.

127 Hamilton, Eklund, Bergström m fl (1981), s 3.

128 Hamilton, Eklund, Bergström m fl (1981), s 6.

”Framtid för Sverige”, och som partiet gick till val på hösten 1982. Efter valsegern blev det ekonomer ur samma grupp som satte samman den mer operationella krisplan som regeringen skulle följa.

Planens främsta mål var full sysselsättning, restaurering av ekonomin och att de uppoffringar som blev nödvändiga skulle fördelas efter bärkraft bland befolkningen. Detta skulle ske genom en radikal omläggning av den ekonomiska politiken för att minska inflationen och förbättra handelsbalansen.<sup>129</sup>

I valrörelsen hade inga nya reformer utlovats, däremot ett återställande av försäkringar som den tidigare regeringen gjort på fyra områden: värdesäkra pensioner och andra förmåner som baserades på basbeloppet, riva upp karensdagarna i sjukförsäkringen, höja högsta dagersättningen i arbetslöshetsförsäkringen och att återföra de tidigare statsbidragen till kommunernas barnomsorg. Därutöver skulle ytterligare medel tilldelas arbetsmarknadsstyrelsen för att motverka arbetslösheten, särskilt bland ungdomen. Detta skulle finansieras genom en höjning av momsen och arbetsgivaravgiften.<sup>130</sup>

### 11.1.3 Sammanfattande kommentarer

Ekonomgruppen hade säkert en stor betydelse för utformningen av partiets krispolitik i början av 1980-talet, men som framgår ovan var sammansättningen betydligt bredare än vad som antytts av Malm och Lindvall. Den kan därför inte betraktas som någon slags högerfraktion inom partiet. För den situation som skulle möta en förväntad kommande socialdemokratisk regering fungerade gruppen med sitt skrivande och sina seminarier snarare som en think-tank för en omformulering av den tidigare politiken, så att den skulle passa den förändrade situationen.

Det två huvudteman som presenteras i de ovan refererade texterna stämmer i hög grad med de centrala problemformuleringarna hos Habermas: en välfärdsstat som uttömt sin potential för förverkligandet av arbetarrörelsens utopiska mål och konflikten mellan individen och byråkratin. (se 2.3.3). Men de socialdemokratiska ekonomernas ställningstaganden förefaller främst baseras på uppfattningen att de aktuella samhällsekonomiska problemen var av en ny karaktär. Det handlade inte om någon vanlig konjunkturnedgång, utan en strukturell kris.

Resonemangen om behovet av förändringar beträffande de offentliga tjänsterna och deras organisering kan naturligtvis ha påverkats av allmänna anti-byråkratiska idéströmningar, men det förefaller osannolikt att de skulle sakna samband med behovet att stävja den offentliga sektorns kraftiga tillväxt. Det behövdes ett ideologiskt argument för en förändrad resursallokering i samhällsekonomin.

De idéer som här presenterades om den offentliga sektorns förnyelse skulle sedan återkomma i Kjell-Olof Feldts kontroversiella debattbok från 1984 (se 11.2 nedan) och i det nya partiprogram som partikongressen skulle anta 1990 (se 11.5.1 nedan).

Ekonomgruppen lanserade också normpolitiken som maktresurs. Regeringen hade beslutsmakten för de flesta normer som kunde komma i fråga. Under 1980-talet utsåg regeringen också ordföranden i Riksbankens styrelse som kontrollerade räntepolitiken. Aktiva eller passiva sanktioner kunde drabba de aktörer som bröt mot de beslutade normerna, t ex löneavtal som gick utanför det fastställda samhällsekonomiska löneutrymmet.

## **11.2 Ny s-regering**

### 11.2.1 Krisprogrammets implementering

När den socialdemokratiska regeringen tillträdde 1982, efter sex års borgerligt styre, stod man inför en rad ekonomiska problem (ref till avsnitten om Sveriges ekonomiska utveckling under Inledning och Bakgrund). Lösningen blev bl a en mycket kraftig devalvering och en omprövning av den välfärdspolitik som hävdats under åren i opposition. Finansministern Kjell-Olof Feldt och

<sup>129</sup> Krisplanen, Ekonomgruppen 1982-1984.

<sup>130</sup> Ibid.

Ekonomgruppen hade satt samman ett 10-punktsprogram som förankrades i partigrupp och hos LO.

Det gällde därför att omedelbart göra klart att våra gamla motioner fick läggas undan – helst i papperskorgen. Jag redogjorde för budgetläget sådant det nu tedde sig: - Om vi genomför vår krisplan inklusive momshöjningen, krävs en ytterligt hård budgetprövning för att underskottet för det löpande budgetåret ska stanna vid drygt 90 miljarder kronor. För nästa budgetår kommer det ändå att stiga med ytterligare 10 miljarder, var mitt budskap. Därför var det lika gott att glömma alla de fina reformidéer vi framfört under oppositionstiden.<sup>131</sup>

Enligt Feldt blev reaktionerna från LO kraftiga redan under hösten 1982, till viss del bottnade i synen på löntagarfonderna, men fackföreningspressen hade också ”inlett en kampanj mot regeringens ekonomiska politik”.<sup>132</sup> 1982 hade Socialdemokraterna träffat en överenskommelse med Centern och Folkpartiet om en skattereform med främsta syfte att ändra skatteskalorna så att marginalsatten högst kunde bli 70%. Samtidigt förändrades en av hörnstenarna i välfärdspolitiken, ålderspensionerna, så att de inte värdesäkrades i förhållande till de prishöjningar som blev följden av den stora devalveringen. I statsbudgeten för 1984/85 sänktes nivån generellt med 5% i fasta priser, vilket fick konsekvenser på en rad områden.<sup>133</sup> Dessa förändringar mötte inga svårigheter i riksdagen, eftersom regeringen i dessa frågor inte var beroende av VPK. Men hur var då reaktionerna internt i partiet?

Mer anmärkningsvärt är kanske att den klara omorienteringen av politiken, som av kommunisterna omedelbart beskrevs som ”högervändning”, inte väckte större uppståndelse ute i det socialdemokratiska partiet.<sup>134</sup>

Enligt Feldt förekom det visserligen enskild kritik men det allmänna intrycket var att det rädde en stor krismedvetenhet som gjorde kritiken återhållsam. Han ser istället just detta som ett problem på längre sikt. Inställningen var fortfarande att endast finansiella problem kunde få en socialdemokrat att ompröva den offentliga sektorn, medan det egentligen var nödvändigt att förankra en ny socialdemokratisk politik i människors medvetande.<sup>135</sup>

Kritiken från LO var desto starkare. När beslut skulle tas om finansieringen av skattereformens andra steg, med ytterligare marginalsattesänkningar, antydde LO att regeringen inte kunde påräkna fackföreningsrörelsens stöd om inte skattereformen revs upp och anpassades till LO-medlemmarnas intressen.<sup>136</sup>

Inför partikongressen hösten 1984 fanns det enligt Feldt inom partiledningen farhågor för att kritiken från ombuden skulle kunna bli skarp på åtminstone tre områden: Arbetslösheten som fortfarande var hög med dåtidens svenska mått mätt, nedskärningarna inom offentlig sektor och uteblivna reallöneökningar trots att företagens vinster stigit. På SSU:s kongress tidigare under året hade Stig Malm uppmanat ungdomsförbundet att ta upp kampen mot högerkrafterna inom regeringen.<sup>137</sup>

Det har startat något slags tävlan bland regeringens ledamöter som uppenbarligen gått 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.<sup>138</sup>

I sina memoarer skriver Feldt:

Ingen kunde ta miste på vem som skulle träffas av den salvan. Det mest aktuella samtalsämnet i dessa dagar var intervjuboken ”Samtal med Feldt” och dess otvivelaktigt från partiprogrammet avvikande innehåll.<sup>139</sup>

Intervjuboken byggde på samtal mellan Feldt och de socialdemokratiska tidningsredaktörerna Berndt Ahlqvist och Lars Engqvist i slutet av 1983. Det mesta i boken borde knappast ha varit särskilt kontroversiellt ens så tidigt som 1984. Feldt betonar där att den svenska socialdemokratins styrka varit att inte ”binda upp sig i bestämda metod- eller problemformuleringar”.<sup>140</sup> I bokens

131 Feldt (1991), s. 81.

132 Feldt (1991), s. 107.

133Feldt (1991), s. 118.

134Feldt (1991), s. 130.

135Feldt (1991), s. 131.

136Feldt (1991), s. 132.

137Feldt (1991), s. 195 f.

138Feldt (1991), s. 196.

139Ibid.

140Ahlqvist, Berndt & Engqvist, Lars (1984), *Samtal med Feldt*, s. 10.

slutkapitel behandlas skillnaderna mellan socialdemokratisk och nyliberal politik. Bl a hävdar Feldt att nyliberalerna måste definiera bort arbetslösheten mm som ekonomiskt problem, annars tvingas även de till interventionistiska åtgärder:

Så länge nyliberalerna vägrar inse det moderna samhällets komplexitet och företagens beroende av samhället, d v s marknadsekonomins sociala – och politiska – förutsättningar har de i själva verket inget att erbjuda när det gäller att lösa 80-talets ekonomiska problem. Man kan inte tänka bort människorna från systemet och definiera bort deras förväntningar, deras sociala krav och reaktioner.<sup>141</sup>

De sakfrågor i boken som vållade mest uppståndelse var Feldts öppna attityd till privata etableringar inom sjukhusvård och barnomsorg. Dessa synpunkter redovisades i samband med att behoven av en förnyelse av de offentliga verksamheterna diskuterades. Konkurrensutsättning skulle påskynda den nödvändiga effektiviseringen.<sup>142</sup>

Feldts eget motiv för att medverka i boken var att han kände trögheten i förändringsprocessen som ett hot och erkänner utan omsvep att han utnyttjade sin position och auktoritet för att stimulera en debatt om socialdemokratins förnyelse. Publiceringen skedde utan att någon i partiledningen kände till det i förväg. Reaktionen från Olof Palme blev mycket kraftig. Enligt Feldt hyste statsministern farhågor för att Feldt skulle kunna utpekas som ledare för en högerfraktion inom partiet. Särskilt frågan om privat drivna daghem var enligt Palme känslig inom partiet och Feldt fick lova att dementera alla tolkningar av boken som kunde innebära en acceptans av privata vinster inom barnomsorgen.<sup>143</sup>

Feldt skriver i sina memoarer att han förväntat sig en hårdare strid om fördelningspolitiken på kongressen, men menar att det i stort sett bara vara från Helsingborgs Arbetarkommun som någon mer omfattande kritik förekom. Det faktum att det inte blev några voteringar i dessa frågor tar Feldt som intäkt för att kongressen givit klarheten för ytterligare marginalsattesänkningar och för principen att skattetrycket inte fick öka.<sup>144</sup>

### 11.2.2 Partikongressen 1984

På partikongressen 1984 höll Stig Malm ett tal om facklig-politisk samverkan. Innehållet var inte så provocativt som talet på SSU-kongressen några månader tidigare, men det hade ändå inslag som innebar en underförstådd kritik av partiledningen. Malm slog fast de huvudprinciper som legat till grund för partiets hittillsvarande politik: den gemensamma välfärden, den gemensamma sektorn och den solidariska lönepolitiken.<sup>145</sup>

Mitt andra exempel är att vi i demokratiska och sociala former i den gemensamma sektorn ska lösa människors behov av omsorg, utbildning och vård.

- Den gemensamma sektorn är och ska vara demokratisk för att vi alla betalar den och kan påverka den.
- Den här sektorn är social för att vi inte accepterar spekulation i människors behov av vård eller utbildning.<sup>146</sup>

Han vände sig också mot en pessimistisk framtidssyn när det gällde den ekonomiska utvecklingen, även om han inte direkt pekade ut finansdepartementet:

Vårt budskap är den obrutna framtidstron. Det budskapet ska vi bära med oss in i nästa års valrörelse. LO och partiet kommer ännu en gång att spänna krafterna för att nå de mål som vi har gemensamma. Vi ska också säga till människorna vi möter att vi kämpar hårt i valrörelsen för att få tillfälle att kämpa ännu hårdare efter en valseger. Därför att:

- Då gäller det rätten till ett arbete.
- Då gäller det en rättvis fördelning av livets goda.
- Då gäller det att bygga vidare på den demokratiska socialismen.<sup>147</sup>

Till kongressen hade inkommit ett antal motioner, med stöd av respektive arbetarkommun (AK),

<sup>141</sup>Ahlqvist & Engqvist (1984), s. 117.

<sup>142</sup>Ahlqvist & Engqvist (1984), s. 106 f.

<sup>143</sup>Feldt (1991), s. 183 ff.

<sup>144</sup>Feldt (1991), s. 200.

<sup>145</sup>SAPKongress84, Protokoll B, s. 235 ff.

<sup>146</sup>SAPKongress84, Protokoll B, s. 237.

<sup>147</sup>SAPKongress84, Protokoll B, s. 247.



som berörde fördelningsspolitik och välfärdsfrågor med underförstådd kritik mot partiledningens politik. En motion från Skellefteå AK yrkade ”att skattepolitiken återigen inriktas mot att var och en betalar skatt efter förmåga” och ”att den socialdemokratiska principen om generella bidrag inte urholkas”.<sup>148</sup>

Stockholms AK hade ställt sig bakom en motion som försiktigt uttryckte samma farhågor om den generella välfärden och dessutom ville att ett centralt informationssystem inrättades med data om välfärdsskillnader beroende av inkomst eller bostadsort.<sup>149</sup> Även från Malmö AK fanns en motion som ansåg det angeläget att kartlägga ”välfärdens omfördelning”.<sup>150</sup> Uppsala AK ville i en motion att partiet ordnade studieverksamhet om ”fördelningsspolitik och välfärd” vilken skulle utmynnas i ett åtgärdsprogram<sup>151</sup> och i en annan motion från samma AK föreslogs att en permanent ”jämlighetsgrupp” inrättades som skulle utarbeta förslag avseende välfärdspolitiken på kort och lång sikt.<sup>152</sup> Helsingborgs AK ville att förutsättningarna för ett helt nytt skattesystem, med utjämning som mål, skulle utredas.<sup>153</sup>

Partistyrelsen framhöll i sitt yttrande över dessa motioner att kunskaperna om inkomstfördelningen redan var tillfyllest, bl a genom låginkomstutredningen och senare uppföljningar av SCB. Ytterligare informationssystem och studieverksamhet avseende inkomstfördelningen var därför inte nödvändiga. Även om partistyrelsen delade motionärernas uppfattning att politiken måste sträva efter en ökad jämlikhet betonades att åtgärder för full sysselsättning och låg inflation var den viktigaste fördelningsspolitiska insatsen. Partistyrelsen tillstyrkte därför bara bifall till första att-satsen i Stockholmsmotionen och andra dito i motionen från Skellefteå vilka tryckte på den generella välfärdspolitiken. Samtliga förslag rörande fördelningsspolitiken avstyrktes, vilket också blev kongressens beslut.<sup>154</sup>

I kongressdebatten om försvarspolitiken aktualiserades också välfärdsfrågorna. Den socialdemokratiska regeringen hade träffat en uppgörelse med de borgerliga partierna om höjda försvarsanslag, bl a för att finansiera jakten på verkliga eller föreställda undervattensfarkoster. I diskussionen ställdes försvarsanslagen mot åtstramningarna inom socialförsäkringsområdet. Flera talare försökte få kongressen att anta ett uttalande för en militär nedrustningsplan och ställde de ökade försvarskostnaderna mot nedskärningarna i socialförsäkringarna, men efter att dåvarande partiledaren Olof Palme ingripit i debatten anslöt sig kongressen till partistyrelsens linje.<sup>155</sup>

I sina memoarer konstaterar Feldt att den mer långsiktiga förändringen av partistyrelsens linje i fråga om de offentliga utgifterna och välfärdspolitiken borde ha diskuterats mer på kongressen:

Men i nuets perspektiv inser jag att partiledningen missade chansen till diskussion i en viktig fråga, inte av förbiseende utan därför att man inte ville ta den. Ombuden lämnade kongressen i förvisningen om att socialdemokratins politik i allt väsentligt orubbligt stod kvar vid de linjer som drogs upp under 1960- och 70-talen.<sup>156</sup>

### 11.2.3 Kongressen 1987

På kongressen 1987 var arbetsmarknadspolitiken mer framträdande än tidigare. 18 motioner stödda av arbetarkommuner framställde förslag om såväl sysselsättningsbefrämjande åtgärder, särskilt för ungdomar, som ersättningsnivåerna i A-kassan. Partistyrelsen yrkade bifall på endast två av dessa, vilka hade mycket allmänt formulerade krav.<sup>157</sup>

Helsingborgs arbetarkommun tog i en motion upp förslaget från Uppsala arbetarkommun

148 SAPKongress84, Motion 6:3.

149 SAPKongress84, Motion 5:10.

150 SAPKongress84, Motion 5:9.

151 SAPKongress84, Motion 5:11.

152 SAPKongress84, Motion 5:12.

153 SAPKongress84, Motion 6:2.

154 SAPKongress84, Motioner I, s. 59 f.

155 SAPKongress84, Protokoll A, s. 301-330.

156 Feldt (1991), s. 201.

157 SAPKongress87, Motioner II, s. 3-22.

föregående kongress att tillsätta en ny Jämlikhetsgrupp (se 2.4). Motiven som anfördes var att de senaste årens utveckling främst drabbat reallönerna för LO-medlemmar och lågavlönade tjänstemän, medan antalet miljonärer ökat från 6000 till 47 000 personer. En ny överklass hade uppstått som främst ägnade sig åt spekulation och ”de som har de sämst betalda jobben har också den sämsta arbetsmiljön, arbetar på obekvämate tiderna (...) och utsätter sig för de största hälsoriskerna”.<sup>158</sup>

I arbetarkommunens tillägg till den ursprungliga motionen framhölls:

Det är nödvändigt att vi reserverar den framtida ekonomiska tillväxten för en ökad jämlikhet. Dessutom behöver vi också göra en omfördelning av de redan befintliga resurserna.

För en framgångsrik politik som ska minska klassklyftorna förutsätts att vi har ett bra beslutsunderlag, därför behövs en jämlikhetsutredning.<sup>159</sup>

Det konkreta förslaget var ”att uppdraga åt partistyrelsen att tillsätta en jämlikhetsgrupp med uppgift att ta fram underlag för en politik för ökad jämlikhet”.<sup>160</sup> Partistyrelsen föreslog avslag på motionen, vilket också blev kongressens beslut.<sup>161</sup>

Kumla AK hade i en motion föreslagit ett skattesystem med ”progressivitet i alla led”, vilken kongressen avslag.<sup>162</sup> Däremot bifölls en motion från Stockholms AK som bl a innehöll kravet att skattesystemets omfördelande roll skulle stärkas bifölls efter tillstyrkande av partistyrelsen.<sup>163</sup>

I LO-ordförandens traditionella kongresstal ägnade Stig Malm stort utrymme åt avregleringen av finansmarknaden och dess konsekvenser. Han ifrågasatte både de samhällsekonomiska kostnaderna för den expansiva finansmarknaden och dess fördelningspolitiska konsekvenser.<sup>164</sup>

Enligt Malms beskrivning i sina memoarer föranledde avsaknaden av åtgärder mot dessa problem även efter kongressen dennes avsägelse av sina uppdrag för partiet som han tilldelats av partistyrelsen. Det skedde skriftligen i ett brev till partisekreteraren. Efter en omorganisation inom regeringskansliet för ”att hålla kanslihusögern på mattan” återtog Malm sina avsägelser. Utöver sitt brev tillskriver Malm de organisatoriska förändringarna även ”en stark motvilja mot nyliberalerna på finansdepartementet” inom övriga departement.<sup>165</sup>

#### 11.2.4 Sammanfattande kommentarer

Kjell-Olof Feldts publicering av ”Samtal med Feldt” 1984 och Stig Malms kraftiga utfall mot partikamraterna på finansdepartementet under SSU-kongressen samma år kan ses som exempel på strategisk bakbindning (se 2.5). Enligt Feldt själv togs boken fram p g a hans frustration över att förändringen av partiets politik gick för långsamt. Genom att gå ut offentligt med sina uppfattningar i tryckt form fanns ganska små möjligheter för honom själv att backa alltför mycket från ståndpunkterna och även för den övriga partiledningen att tvinga honom till något sådant. Kritiken kom också främst att handla om tillvägagångssättet, inte om åsikterna. Det är också frapperande att bara sex år senare partiet skulle anta ett program som i många stycken gick längre än bokens ståndpunkter. (ref till 90-tals-programmet nedan).

Malms utspel på den offentliga SSU-kongressen är ett annat exempel på att utnyttja publicitet, som motståndarna inte är förberedda på, för att binda sig vid irreversibla ställningstaganden. När Malm senare under året talade på partikongressen var ordvalet ett annat, men hans grundläggande kritik av partiets politik stod ändå klar för alla.

Även om motionerna om välfärdspolitik och fördelningsfrågor till största delen avslogs av kongressen 1984, så är det mot bakgrund av Feldts bedömning av kritikens omfattning ovan, anmärkningsvärt att flera av landets största arbetarkommuner ställt sig bakom motioner som

<sup>158</sup> SAPKongress87, Motioner I, 1:1.

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> SAPKongress87, Motioner I, s. 17.

<sup>162</sup> SAPKongress87, Motioner I, 2:1.

<sup>163</sup> SAPKongress87, Motioner I, 2:6.

<sup>164</sup> SAPKongress87, Protokoll I s. 44 ff.

<sup>165</sup> Malm (1994), s. 184 ff.

indirekt innehöll en grundläggande kritik av den aktuella fördelningspolitiken.

Den formella dagordningsmakten på en partikongress ligger hos kongressombuden inom ramen för vad stadgarna kräver, t ex att motioner måste behandlas. Det gjordes naturligtvis inga försök från partiledningen att bryta mot detta. Däremot stämmer Feldts konstaterande att partiledningen undvek att ta en debatt om den förändrade inriktningen av politiken med det intryck som kongressprotokollen inger. Partistyrelsens utlåtanden över motionerna om välfärdsfrågorna och fördelningspolitiken innehöll instämmanden med de idémässiga motiveringarna, men avfärdades som onödiga eller med hänvisning till krispolitiken. Det räcker alltså inte att ha en formell dagordningsmakt om t ex motioner bemöts med instämmanden i ord, men resulterar i en annan politik.

Att välfärdsfrågorna på denna kongress även dök upp i försvarsdebatten kan vara en indikation på att irritationen över regeringens krispolitik var ganska bred bland ombuden. Det är också värt att notera att det inte hör till vanligheterna att partiordföranden ger sig in i kongressdiskussioner om konkreta tvistefrågor. Prestigeförlusten vid ett bakslag skulle få konsekvenser för ordförandens auktoritet i partiet. Samtidigt är detta något som även oppositionen måste ta i beaktande. Partiordföranden är alltså en vanskelig maktresurs på en partikongress. Det faktum att denna maktresurs faktiskt mobiliserades i ett kritiskt läge talar också för att motsättningarna inom partiet var omfattande redan 1984.

Det anmärkningsvärda med partistyrelsens positiva utlåtande beträffande motionen från Stockholms AK 1987 med krav på en starkare fördelningsprofil i skattesystemet, är att det rimligen redan vid den tidpunkten fanns långt gångna planer på ytterligare en skattereform som ytterligare skulle minska progressiviteten i skatteskalorna. Mindre än ett år senare presenterades huvuddragen i Århundradets skattereform i upptakten till valrörelsen i augusti 1988. Reformen presenterades då som en sänkning av skatten på arbete totalt och en minskning av progressiviteten i skatteskalorna. Feldt skriver apropå detta i sina memoarer att:

Komplikationen var att vi samtidigt skulle gå till val under parollen 'Ett rättvisare Sverige'. För många av våra anhängare var rättvisa fortfarande något som främst handlade om mera pengar till det sociala välfärdssystemet.<sup>166</sup>

Det faktum att motionen var ganska allmänt hållen och hade stöd från partiets största grundorganisation, liksom Stockholms-motionen från 1984, kan ha varit tillräckliga skäl för att inte ta en konflikt om skattepolitiken som kunde ha bundit upp partistyrelsen inför en planerad större skattereform.

### **11.3 Ekonomisk krishantering 1989-1990**

Den Tredje Vägens Politik hade varit lyckosam under regeringens första år, men under andra hälften av 1980-talet återkom problemen med hög inflation, stigande regional arbetslöshet och stort underskott i betalningsbalansen. (se 1 Inledning).

#### 11.3.1 Åtstrammingsåtgärderna 1989

På den socialdemokratiska riksdagsgruppens möte den 25 april 1989 redovisade Kjell-Olof Feldt vårens kompletteringsproposition. Han jämförde det allmänna ekonomiska läget med situationen i mitten av 1970-talet. Ett centralt problem var enligt Feldt att löneökningarna låg långt över tillväxttakten i ekonomin. Bristen på arbetskraft i storstadsområdena var en viktig drivkraft till detta fenomen. Trots att åtgärder mot löneglidning skrivits in i arbetsmarknadsavtalen så vidtog inga dämpande åtgärder i praktiken. En minskning av efterfrågan måste därför ske genom politiska åtgärder, varför regeringen föreslog en tillfällig momshöjning om 2 procentenheter. Denna skulle kombineras med ett avskaffande av mjölksubventionerna, en höjning av arbetsgivaravgifterna med 5 % i Stockholmsområdet och 2 % i övriga landet, samt en höjning av barnbidraget.<sup>167</sup>

Med en åtstramning av efterfrågan i den storleksordningen vi eftersträvar är det omöjligt att undvika att ett

<sup>166</sup> Feldt (1991), s. 259 ff.

<sup>167</sup> SGRP89I, 1989-04-25, s 3 f.

mycket stort antal människor berörs av den. Att bara ett fåtal skulle beröras av åtstramningarna är en omöjlighet.<sup>168</sup>

En del av gruppens medlemmar efterfrågade alternativ till momshöjningen, t ex indragning av medel från bankerna, men större delen av diskussionen om åtstramningspaketet kretsade kring frågan vilka kommuner som skulle drabbas mest. Gruppstyrelsen hade tillstyrkt ett godkännande av propositionen och inga andra yrkanden gjordes.<sup>169</sup>

Ingvar Carlsson tyckte att det var olyckligt att förslaget skulle läggas fram mellan partiets 100-års-jubileum och 1 maj, men såg inga alternativ även om det skulle vålla uppståndelse i massmedia. Effekterna skulle dessutom nå full kraft under valåret 1991, men det var ändå bättre att vidta åtgärder omedelbart istället för att vänta som den borgerliga regeringen gjorde i motsvarande situation i slutet av 1970-talet.<sup>170</sup>

Stig Malm hävdar i sina memoarer att han och andra LO-företrädare på ett möte med Carlsson och Feldt den 13 april bestämt avvisat en höjning av moms. Skälet var främst att man en månad tidigare avslutat avtalsförhandlingarna med lönenivåer som finansdepartementet bedömt som acceptabla ur samhällsekonomisk synpunkt. Vid dessa kontakter hade inte någon höjning av moms aviserats. På tidigare påståenden ”av vissa i partiet” att de olika förbunden inte var lika kritiska till regeringen som Malm, så hade man överenskommit att inte kommentera regeringspropositionen den 25 april, utan avvakta till efter ett möte med LO-ledningen och företrädare för de olika förbunden dagen därpå. Därefter gjorde LO:s landssekreterariat ett uttalande mot generella åtstramningsåtgärder o h t, innan man först provat med selektiva sådana. Det liggande förslaget skulle slå hårdast mot de lågavlönade.<sup>171</sup>

Malms uppgifter bekräftas i huvudsak i Ingvar Carlssons memoarer. Regeringen var mycket tveksam till momshöjningen, men ställde sig, enligt Carlsson, bakom den av lojalitet med finansministern. Propositionen var illa förberedd och det var uppenbart att den skulle uppfattas negativt inom partiet och bli svår att vinna majoritet för i riksdagen. Efter mötet med LO-ledningen den 13 april sökte Carlsson och Feldt andra åtgärder som kunde ge samma inkomstförstärkning som momshöjningen, utan att hitta något alternativ.<sup>172</sup>

Kjell-Olof Feldt blev lätt irriterad om inte omgivningen omedelbart anslöt sig till den ståndpunkt som han själv just intagit. Ibland var detta en tillgång när han behövde driva igenom frågor. Vid andra tillfällen blockerades processen. Just nu riskerade vi det senare.<sup>173</sup>

Feldt skriver i sina memoarer att överläggningarna med LO-ledningen inför kompletteringspropositionen övertygade honom om att klyftan i synen på den ekonomiska politiken mellan partiet och LO nu var oöverstiglig. Att LO skulle agera aktivt mot regeringen stod klart för Feldt redan några dagar senare utifrån Malms agerande på partiets jubileumsfirande. Malm skulle då överlämna en gåva från LO till partiet.<sup>174</sup>

Den överlämnades av LO:s ordförande med ett tal, kvällens enda för övrigt. Som hyllningstal till socialdemokratien var det kanske lite märkligt, eftersom det i huvudsak bestod av ett angrepp på de borgerliga partierna. Men jag förstod vad Malm egentligen ville säga, nämligen att regeringen inte stod för den riktiga socialdemokratiska ideologin. Slaget mot högerkrafterna måste LO utkämpa ensamt, därtill delvis som ett inbördeskrig, eftersom samma krafter nästlat sig in i regeringen. Gåvans syfte var också i konsekvens härmed: pengarna skulle bilda en fond för ideologisk skolning av en ny generation socialdemokrater.<sup>175</sup>

På Första Maj riktade Malm kraftig kritik mot förslaget om momshöjning och gjorde en jämförelse mellan den sittande regeringen och den tidigare borgerliga regeringen som 1980 agerat på ett liknande sätt direkt efter en avslutad avtalsrörelse. Han varnade vidare för en förtroendeklyfta

168 SGRP89I, 1989-04-25, s 4.

169 SGRP89I, 1989-04-25, s 8 ff.

170 SGRP89I, 1989-04-25, s 18 f.

171 Malm (1994), s. 134 ff.

172 Carlsson, Ingvar (2003), *Så tänkte jag - politik & dramatik*, s. 263 f.

173 Carlsson (2003) s. 263.

174 Feldt (1991), s. 398 ff.

175 Feldt (1991), s. 399.

mellan politikerna och väljarna.<sup>176</sup>

Analysen av den ekonomiska situationen är riktig. Man har också rätt i att något måste göras. Men man ordinerar fel medicin. Och ändå värre; man ordinerar medicinen till fel patienter. Och dessutom i för stor dos.<sup>177</sup>

Riksdagsgruppen sammankallades till ett extra sammanträde den 9 maj. Enligt gruppens dåvarande sekreterare, Leif Andersson, föranleddes möte främst av Malms utspel under Första Maj.<sup>178</sup> Det var dessutom tveksamt om propositionen skulle få majoritet i riksdagen. Ingvar Carlsson redovisade ett alternativt förslag till åtstramning bestående av ett tvångssparande, som skulle kunna bli aktuellt om en riksdagsmajoritet saknades för momshöjningen. Diskussioner om detta hade förts med LO under de senaste dagarna.<sup>179</sup>

Enligt Kjell-Olof Feldt hade LO:s landssekretariat sedan uppmanat de med LO associerade riksdagsledamöterna att rösta nej till förslaget om momshöjning. Det var enligt Feldt i det läget som LO hade ”vunnit maktkampen om stabiliseringspolitiken”.<sup>180</sup>

Gruppens ordförande, Jan Bergqvist, betonade att det var viktigt att enskilda riksdagsledamöter i det här läget inte skrev egna motioner med modifieringar till propositionen. Några ledamöter kritiserade då handläggningen av frågan eftersom ingen egentlig diskussion varit möjlig i gruppen innan propositionen var färdig. Inför det tidigare mötet hade ingen diskussion varit möjlig med hänvisning till partiets jubileumsfirande. På mötet förelades propositionen istället färdigtryckt. En ledamot ville veta i vilken utsträckning det nya förslaget hade förankrats hos LO.<sup>181</sup>

Ledamoten Lennart Nilsson sammanfattade problemet på följande sätt:

Man diskuterar ett uppslag om momsens och det blir fullt krig mellan LO och partiet. Nu har man diskuterat med experter och har hittat en lösning genom det här sparandet. Borde man inte dra lärdom av detta och diskutera i gruppen på ett tidigare stadium.<sup>182</sup>

Ingvar Carlsson svarade att handläggningen hade kunnat skötts bättre, men att det under alla omständigheter var bättre än förr, då propositionerna alltid var tryckta före riksdagsgruppens möten. Partiledningen hade efter Första Maj haft regelbunden kontakt med LO-ledningen och försäkrat sig om att alternativet med tvångssparande hade stöd där.<sup>183</sup>

Avslutningsvis framhöll Carlsson hur viktigt det var att enskilda ledamöter inte pratade med pressen. Utåt skulle bilden ges att frågan om tvångssparande diskuterats en längre tid i gruppen:

Det finns en grupp journalister som säger att det är lätt att få fram uppgifter om våra gruppmöten. En annan och växande grupp säger att det numera är svårt att få ut någonting från de socialdemokratiska gruppmötena. Det vore bra om den senare gruppen journalister ökade efter kvällens möte.<sup>184</sup>

Frågan löstes till slut genom en uppgörelse mellan Socialdemokraterna och Centern om ett tillfälligt tvångssparande om 3 % av skatten, bibehållande av mjölksubventionerna och en större höjning av barnbidraget.<sup>185</sup>

### 11.3.2 Stoppaketet 1990

Redan efter ett knappt år stod det klar att dessa åtstramningsåtgärder inte var tillräckliga. Problemen med hög inflation och underskott i betalningsbalansen förvärrades.

Den 19 januari träffade regeringsföreträdare arbetsmarknadens parter på Haga slott för att diskutera åtgärder. Enligt Stig Malm lade då Ingvar Carlsson fram ett antal förslag som alternativ till ytterligare en åtstramning av finanspolitiken. Bland dessa fanns frysning av lönerna för 1990 och 1991, med undantag för de låglönesatsningar som skulle behövas för att kompensera skattereformens effekter. För att kunna genomföra detta skulle en återgång till samordnade centrala

<sup>176</sup> Malm (1994), s. 139.

<sup>177</sup> Malm (1994), s. 140.

<sup>178</sup> Andersson (1996), s. 572 f.

<sup>179</sup> SGRP89I, 1989-05-09, s 3 ff.

<sup>180</sup> Feldt (2012), s. 39.

<sup>181</sup> SGRP89I, 1989-05-09, s 13 f.

<sup>182</sup> SGRP89I, 1989-05-09, s 13.

<sup>183</sup> SGRP89I, 1989-05-09, s 21 ff.

<sup>184</sup> SGRP89I, 1989-05-09, s 25.

<sup>185</sup> Andersson (1996), s. 573.

löneförhandlingar vara nödvändiga. Åtgärden skulle förknippas med en översyn av sanktionerna mot avtalsstridiga konflikter. Förslaget avvisades av SAF som istället föreslog att socialdemokraternas vallöften om en utökad föräldraförsäkring och en sjuätte semestervecka skulle skjutas upp, samt att slopa förtidspension av arbetsmarknadsskäl och flexibel pensionsålder. Även om SAF fick alla sina krav tillgodosedda var man dock inte beredda att återgå till samordnade löneförhandlingar. När SAF vidhöll sina ståndpunkter på ytterligare ett möte den 7 februari träffade Carlsson, Feldt, Malm och Rune Mohlin (LO) en överenskommelse som i stort överensstämde med det några dagar senare framlagda stoppaketet.<sup>186</sup>

Det s k stoppaketet lades fram för riksdagsgruppen den 7 februari 1990 för att behandlas i riksdagen dagen efter. Åtgärderna innefattade lönestopp, prisstopp, utdelningsstopp på aktier, kommunalt skattestopp och arbetsgivarinträde i sjukförsäkringen de första två veckorna av ett sjukfall. Regleringarna skulle alltså innefatta såväl arbetsmarknaden, kapitalmarknaden som handeln. Dessutom blev den kommunala självstyrelsen kraftigt beskuren. Enligt Ingvar Carlssons föredragning inför riksdagsgruppen var förslagen förankrade hos LO och kommunförbundet, samt i viss mån hos TCO.<sup>187</sup>

Den ny tillträdde arbetsmarknadsministern Mona Sahlin fick presentera lagen om lönestopp som sin första proposition. Stoppet innebar att inga arbetsgivare skulle få betala ut högre löner än de som gällde vid tidpunkten för beslutet, d v s nästa dag.

Lagen innebär också att fredsplikt ska råda, d v s alla konflikter som gäller löner blir olagliga när lagen träder i kraft. Lagen gäller under 1990 och 1991.<sup>188</sup>

Samtidigt höjdes de tidigare låga nivåerna på bötesbelopp för vilda strejker från några hundralappar till 5000 kronor. Frågan om innebörden av fredsplikten och lönestoppet skulle senare ge upphov till flera kontroverser mellan partiledningen och fackföreningsrörelsen. Lagen innehöll en löst formulerad möjlighet till undantag från bestämmelserna.<sup>189</sup> Problemet var att Kommunal och banktjänstemännen satt i förhandlingar vid just denna tid. Kommunal hade dessutom lagt ett varsel till den 14 februari, en dag innan lagen förväntades vinna laga kraft. Mona Sahlin sade enligt protokollet att Kommunal i så fall skulle kunna strejka lagligt en dag, men sedan vara tvungna att avbryta strejken.<sup>190</sup>

Feldt hade under överläggningar med ledningarna för kommunförbundet och landstingsförbundet motiverat skattestoppet med att den kommunala löneutvecklingen skulle bromsas kraftigt med lönestoppet. I själva verket skulle kommunernas inkomster öka kraftigt under 1991 beroende på att skatteunderlaget beräknades på 1989 års inkomster.<sup>191</sup>

I den diskussion som följde uttrycktes stora farhågor för lönestoppets konsekvenser för de lågavlönade. Det framhölls också att vissa grupper som hade stora inkomster i form av bonus och provisioner lätt kunde hamna utanför lönestoppet. Förslag ställdes också om att förknippa paketet med ett särskilt stöd för de lågavlönade.<sup>192</sup>

Lars-Erik Lövdén ställde en direkt fråga om LO verkligen ställde sig helhjärtat bakom förslagen och var beredda att försvara dem utåt. Andra talare betonade också att ett stöd från LO var avgörande för klara stoppaketet opinionsmässigt.<sup>193</sup>

Ingvar Carlsson kunde inte garantera ett stöd från LO, men var tämligen säker på ett sådant. Skälet var dock inte några uttalanden från LO-ledningen utan ett eget resonemang om att stoppaketet skulle gynna LO i en situation när SAF strävade efter att eliminera de centrala löneförhandlingarna och övergå till lokala avtal. När det gällde situationen i riksdagen menade

<sup>186</sup> Malm (1994), s. 102 ff.

<sup>187</sup> SGRP90I, 1990-02-07, s 2 ff.

<sup>188</sup> SGRP90I, 1990-02-07, s 4.

<sup>189</sup> SGRP90I, 1990-02-07, s 5.

<sup>190</sup> SGRP90I, 1990-02-07, s 26.

<sup>191</sup> SGRP90I, 1990-02-07, s 8.

<sup>192</sup> SGRP90I, 1990-02-07, s 10 ff.

<sup>193</sup> SGRP90I, 1990-02-07, s 16 ff.

Carlsson att det räckte med att något oppositionsparti lade ned sina röster för att förslaget skulle gå igenom. Vid ett nederlag var det enda rimliga att regeringen avgick. LO-ledningen skulle informeras på ett möte tidigt följande morgon före riksdagsbehandlingen.<sup>194</sup>

För att få en snabb behandling av stoppkpaketet hade motionstiden satts till en dag. Sedan en ledamot aviserat att hon skulle lämna in en egen motion med ett alternativt förslag till arbetsgivarinträdet i sjukförsäkringen, så meddelade Ingvar Carlsson kort att man antingen är för eller emot helheten i paketet. Enskilda motioner fick därför inte förekomma.<sup>195</sup>

Jag vill understryka att det är oerhört viktigt att vi verkligen går ut offensivt för det här. Första åtgärden är att till journalisterna här utanför säga att vi enhälligt har ställt oss bakom förslaget.<sup>196</sup>

Efter detta dekret avslutades diskussionen och riksdagsgruppen beslutade enhälligt att stödja propositionen.<sup>197</sup>

Dagen därpå beslutade ett möte med LO-ledningen och samtliga förbundsordförande att ställa sig bakom stoppkpaketet. När detta offentliggjordes utbröt en kraftig opinionsstorm i både massmedia och inom fackföreningsrörelsen. Enligt Malm berodde detta främst på en missuppfattning om innebörden av ”strejkförbudet” och villkoren för de oavslutade löneförhandlingarna för Kommunal. Sedan Metalls ordförande inför ett kraftigt medlemstryck offentligt förklarade att arbetarrörelsen fått ”kollektiv hjärnblödning” drog LO tillbaka sitt stöd för stoppkpaketet.<sup>198</sup>

På ett extra gruppmöte den 13 februari konstaterade Ingvar Carlsson att reaktionerna mot strejkförbudet blivit så kraftiga att partiledningen uppmanat partiets ledamöter i arbetsmarknadsutskottet att skriva en motion som föreslog obligatorisk medling som alternativ. Däremot backade inte partiet från de fyra stopp-förslagen. Om propositionen föll i riksdagen så skulle regeringen avgå.<sup>199</sup>

Kjell Olof Feldt deltog inte på mötet. Enligt Ingvar Carlsson hade Feldt aviserat sin avgång redan under den föregående hösten, men man hade då överenskommit att han skulle sitta kvar fram till följande sommar.<sup>200</sup> På en presskonferens några dagar senare meddelades emellertid hans avgång.<sup>201</sup>

Utvecklingen sedan förra mötet hade väckt upprörda känslor i partigruppen. Partiledningen upplevdes som inkonsekvent under behandlingen av frågan under den senaste veckan. Olika regeringsföreträdare förde fram budskap med motsatta innehåll i massmedia. En ledamot framhöll:  
Tidigare har det varit problem i relationerna mellan LO och partiet. Det är för mycket som är pinsamt i detta. Vilka rådgivare finns egentligen? Man blir besviken. Jag har talat med många människor. Jag ställde frågor om Haga-överläggningarna och speciellt om låglönegruppernas situation. Vi måste få mer tid till ställningstagande.<sup>202</sup>

Ingvar Carlsson svarade att det var LO som ändrat inställning till stoppkpaketet efter kraftiga reaktioner från medlemmarna. Under det fortsatta mötet framfördes olika förslag om förändringar i stoppkpaketet, men mötet avslutades utan något beslut om gruppens fortsatta agerande. Istället ajournerades mötet för att återupptas samma eftermiddag.<sup>203</sup>

När sammanträdet återupptogs presenterade Ingvar Carlsson ett försök till uppgörelse med Miljöpartiet för att rädda stoppkpaketet. Miljöpartiets förslag om en förändrad energipolitik och större satsningar på kollektivtrafik skulle då ges stöd som en eftergift.<sup>204</sup>

Flera ledamöter förordade istället nya kontakter med VPK för att nå en uppgörelse som kunde undvika ett voteringsnederlag. Ingvar Carlsson svarade att ”VPK inte är en grupp som står, det är ett

194 SGRP90I, 1990-02-07, s 26 ff.

195 SGRP90I, 1990-02-07, Ibid.

196 SGRP90I, 1990-02-07, s. 29.

197 SGRP90I, 1990-02-07, s. 30.

198 Malm (1994), s. 105 ff.

199 SGRP90I, 1990-02-13, s. 2.

200 Carlsson (2003) s. 279 f.

201 Carlsson (2003) s. 320 ff.

202 SGRP90I, 1990-02-13, s. 3.

203 SGRP90I, 1990-02-13, s. 3 ff.

204 SGRP90I, 1990-02-13 em, s. 1 ff.

antal medlemmar som flyter”<sup>205</sup>.

Sedan stoppaketet fallit i riksdagen avgick regeringen. Alternativet till att hitta en regering med bredare underlag i riksdagen än den tidigare, var nyval. Vid partigruppens sammanträde den 20 februari redovisades de uppfattningar i frågan som riksdagsmännen inhämtat från sina partidistrikt. Ingen som uttalade sig förespråkade nyval, de som ö h t hade någon åsikt om samarbetspartners förordade Centern och VPK. Skälet som angavs var främst oron för att partiets fördelningspolitiska profil ytterligare skulle ifrågasättas med andra samarbeten. Ett par ledamöter vill t o m avbryta det långt framskridna samarbetet med Folkpartiet om skattereformen. (ref till skattereformen)<sup>206</sup>

Beträffande Folkpartiet var inställningen mycket restriktiv. Från Uppland meddelades:

Men det varnades från fackligt håll för en uppgörelse med Folkpartiet. Det var en mycket tydlig signal. En uppgörelse med Folkpartiet innebär, var det någon som sade, ett slags definitivt ställningstagande åt höger.<sup>207</sup>

Även Stig Malm närvarade på sammanträdet som representant för partistyrelsen. Han varnade också för att riskerna med ett nyval i den aktuella situationen. Partiets aktivitetsnivå var väldigt låg och opinionsmätningarna visade mycket dåliga siffror. Men det måste finnas en smärtgräns för hur stora avsteg partiet kan göra från sin politik vid ett eventuellt blocköverskridande partisamarbete.

...vi kan mycket lätt hamna i en diskussion, som vi var i före det här krispaketet, nämligen att vi har ett program där vi ute på arbetsplatser anklagas för högervridning och liknande.<sup>208</sup>

Gruppmeetet var sammankallat för en diskussion om ett möjligt regeringsunderlag, men formellt var regeringsfrågan statsministerns sak, så inga beslut togs.

Regeringsförhandlingarna resulterade i en fortsatt socialdemokratisk minoritetsregering, tills vidare utan något organiserat samarbete med andra partier. Till slut blev det trots allt ett samarbete med Folkpartiet om den ekonomiska politiken.<sup>209</sup>

Ett förslag till uppgörelse med Folkpartiet presenterades av Allan Larsson på riksdagsgruppens möte den 5 april 1990. Vallöften från 1988 om utbyggd föräldraförsäkring och en sjätte semestervecka skulle skjutas på framtiden, med undantag för de två extra semesterdagar som redan genomförts. Skattereformen skulle genomföras som planerat med en kompletterande finansiering genom höjning av moms med 1 %. Barnfamiljerna kompengades med en höjning av barnbidraget. Det tidigare föreslagna arbetsgivarinträdet i sjukförsäkringen skulle genomföras men företagen kompengades med en sänkning av arbetsgivaravgifterna. Som tillmötesgående av ett krav från Folkpartiet skulle egenavgiften i arbetslöshetsförsäkringen höjas.<sup>210</sup>

Kritiken mot förslaget blev mycket kraftig i riksdagsgruppen. Talet om att barnfamiljerna kompengades stämde inte, utan den största effekten av åtgärderna drabbade tvärtom i första hand just dessa. Flera talare hävdade att eftergifterna till Folkpartiet var orimligt stora. Frågor ställdes också om hur LO skulle agera. Flera ledamöter yrkade uttryckligen avslag på förslaget. Ingvar Carlssons fösta svar inskränkte sig till att gruppen hade rätt att fatta vilket beslut man ville, men man skulle inte inbilla sig att ett avvisande av åtgärderna skapade utrymme för nya sociala reformer. Partisekreteraren Sten Andersson varnade för att regeringen sannolikt skulle tvingas avgå om partiet agerade som om det hade en egen majoritet i riksdagen.<sup>211</sup>

En del ledamöter uttryckte sin förståelse för nödvändigheten av eftergifter till Folkpartiet, men ansåg att ett avgörande borde skjutas upp en vecka så att förslagen kunde förankras hos partidistriktet. Med hänvisning till uppståndelsen i samband med stoppaketet några månader tidigare var det riskabelt för sammanhållningen inom partiet att ta beslutet direkt. Ingvar Carlsson hävdade att det inte var möjligt att skjuta upp ett avgörande, eftersom förhandlingarna med Folkpartiet till stor del baserats på uppgörelsen om skattereformen. Propositionen om denna måste

205 SGRP90I, 1990-02-13 em, s. 4.

206 SGRP90I, 1990-02-14, s 6 ff.

207 SGRP90I, 1990-02-14, s 14.

208 SGRP90I, 1990-02-14, s 16 f.

209 Carlsson (2003) s. 350 ff.

210 SGRP90II, 1990-04-05, s. 3 ff.

211 SGRP90II, 1990-04-05, s. 6 ff.



skickas till tryck dagen därpå och det innebar att frågan måste lösas innan dess.<sup>212</sup>

Flera ledamöter var också oroliga för LO:s reaktion. En riksdagsman från Stockholm sa:

Det skulle därför vara synnerligen intressant att höra vad LO sagt om de här förslagen. Vi närmar oss 1 maj och vi vill inte vara med om någonting liknande vad som hände förra året.<sup>213</sup>

Ingvar Carlsson svarade att LO:s inställning inte var känd eftersom Stig Malm var bortrest och inte ville ta ställning för hela organisationen i ett telefonsamtal. Efter försöksvotering beslutade gruppen att godkänna uppgörelsen med Folkpartiet.<sup>214</sup>

Stig Malm hävdade att många av de försämringar av välfärden som regeringen genomförde tillsammans med Folkpartiet, var sådant som stoppaketet var avsett att förhindra.<sup>215</sup> I sitt Första Maj-tal några månader senare gick Malm åter offentligt till hårt angrepp mot partiledningen:

Vi menar från LO:s sida att uppgörelsen mellan regeringen och Folkpartiet har mycket små möjligheter att klara problemet med kostnadsutvecklingen. Dessutom innehåller uppgörelsen en rad förslag som drabbar löntagarna och barnfamiljerna i allmänhet och LO:s kvinnliga medlemmar i synnerhet. Höjd moms slår hårdast mot barnfamiljerna, den sjätte semesterveckan är en rättvisereform för att utrota en kvarvarande klassorättvisa och det är till sist kvinnorna som drabbas av att inte föräldraförsäkringen byggs ut.<sup>216</sup>

Malm hade i och för sig förståelse för att det var nödvändigt att kompromissa för en minoritetsregering, men problemet var att partiledningen upphöjde dessa kompromisser till ideologi. Udden i kritiken var riktad mot Mona Sahlin som enligt Malm betraktade åtgärderna, vilka riktade sig mot de redan mest utsatta, som god socialdemokratisk politik. Efter stoppaketet och uppgörelsen med Folkpartiet hade partiet enligt honom bäddat för ett katastrofval.<sup>217</sup>

Efter ett omfattande valutautflöde hösten 1990 och därpå följande räntehöjning föreslog regeringen ett nytt krispaket som bl a omfattade en sänkning av ersättningarna i sjukförsäkringen. Kostnaderna för sjukfrånvaron hade mellan 1985 och 1988 stigit med mer än 50 %. Detta var ett av skälen till överenskommelsen med Folkpartiet om arbetsgivarinträde i sjukförsäkringen tidigare under året, men som ännu inte färdigutretts.<sup>218</sup>

Enligt Stig Malm hade LO inskränkt sig till att kritisera försämringen av sjukförsäkringen i oktober 1990 och sedan hållit en låg profil. I december gav Malm en intervju till nyhetsbyrån TT där han hävdade att valutakrisen som föregick krispaketet var skapad av bl a riksbankschefen och regeringsföreträdare. Han riktade också direkt kritik mot Mona Sahlin och den socialdemokratiska ordföranden i socialförsäkringsutskottet för att de sagt att de var stolta att de var socialdemokrater samtidigt som de försämrade socialförsäkringar. Malm erkänner att ordvalet i viss mån var olämpligt, t ex att riksdagsgruppen ”sprang omkring som skällade råttor och var krismedvetna en vecka”, men menar att den uppståndelse intervjun väckte främst var en följd av det dåliga samvete ledande socialdemokrater kände på den bedrivna marknadsstyrda politiken. På sammanträdet med SAP:s VU morgonen efter att intervjun offentliggjorts meddelade Ingvar Carlsson att han och Allan Larsson skulle avgå. Sedan Malm lovat att be Allan Larsson och den socialdemokratiska partigruppen om ursäkt återställdes ordningen hjälpligt.<sup>219</sup>

Samma kväll träffade Malm riksdagsgruppen. Alla ledamöter som yttrade sig var i högre eller lägre grad kritiska mot uttalandena i intervjun. Sammanträdet varade i mer än en och halv timme och handlade bara om Malm. Vissa ansåg att han inte kunde sitta kvar i partiets VU. Ett mindre antal ledamöter uttryckte viss förståelse för LO:s frustration över den förda politiken, även i riksdagsgruppen fanns det avvikande meningar om kris- och fördelningspolitiken.<sup>220</sup>

En ledamot uttryckte uppfattningen att det var dags att göra en rågång mellan partiet och LO, där

212 SGRP90II, 1990-04-05, s. 14 ff.

213 SGRP90II, 1990-04-05, s. 24.

214 SGRP90II, 1990-04-05, s. 43 f.

215 Malm (1994), s. 108.

216 Malm (1994), s. 201.

217 Malm (1994), s. 202 ff.

218 Edebalk, Per Gunnar (2007), ”Sjukförsäkring och sjuklön” i *Historisk Tidskrift* 127:1 2007, s. 60 f.

219 Malm (1994), s. 206 ff.

220 SGRP90III, 1990-12-14.

partiet skötte politiken och fastställde ramarna för avtalsförhandlingarna, medan LO sedan fick sköta de fackliga frågorna.<sup>221</sup> Detta avvisades starkt av alla andra som yttrade sig i frågan och istället betonade vikten av fortsatt facklig-politisk samverkan. Malm sa:

I ett av inläggen märktes en tendens åt att LO skulle vara ungefär som LO var i Sovjet eller i Polen. Nämligen ett under partiet ställt organ där partiet hade överhögheten. Så är det inte i Sverige och det är vår styrka. Vi är två demokratiska organisationer. Då kan dilemmat uppkomma att de här två demokratiska organisationerna kan komma fram till olika besked och olika beslut.<sup>222</sup>

### 11.3.3 Sammanfattande kommentarer

Trots riksdagsmännens formellt starka ställning i samhällets beslutsprocess visar exemplen ovan hur kringskuret deras handlingsutrymme är i praktiken. Även om hanteringen av kompletteringspropositionen 1989 och stoppaketet 1990 utsatte partiet för stora påfrestningar är det uppenbart att riksdagsgruppen av partiledningen förutsattes vara en institution som i första hand skulle leverera stöd till regeringen. Ingvar Carlssons svar på gruppens kritik av åtstramningspaketets handläggning 1989 må ha varit oöverlagt, men var inte desto mindre betecknande för detta förhållande. Det förhållande att det tidigare uppenbarligen varit fullständigt omöjligt för gruppen att påverka vilka beslut de skulle stödja, kan knappast motivera varför de i det aktuella läget inte hade några större möjligheter i förankra beslutet i sina valkretsar. Carlsson utnyttjade här den kombinerade statsminister/partiordförande-positionen som maktresurs för att tvinga fram ett visst agerande från formellt sätt suveräna riksdagsmän.

Feldts uppgift att LO-ledningen försökt påverka dem närstående medlemmar i riksdagsgruppen att frondera mot partiledningen visar att delar av riksdagsgruppen också kunde vara en maktresurs för LO. Påståendet att LO i denna process vunnit striden om den ekonomiska politiken kan synas överdriven, men indikerar ändå att LO fortfarande hade ett väsentligt inflytande över partiets politik.

Samma sak inträffade vid behandlingen av stoppaketet 1990. En ledamot aviserade sin avsikt att lämna in en egen motion med modifiering av paketets åtgärder. Ingvar Carlsson meddelade då att inga enskilda motioner fick förekomma och att partigruppen utåt skulle säga att full enighet rådde om stoppaketet, trots att det uppenbarligen inte var på det sättet.

LO användes också som maktresurs för att genomdriva beslutet. LO-ledningen hade deltagit i diskussionerna om paketet och ställt sig bakom det, men tydligen underskattat det missnöje paketet skulle väcka ute i fackföreningarna. Framför allt hade man nog missbedömt graden av lojalitet från medlemmarna mot de beslut som fattats centralt. Från att ha varit en maktresurs för partiledningen blev LO i ett slag en självständig aktör gentemot regeringens politik, när man kort efter offentliggörandet att stoppaketet drog tillbaka sitt stöd.

Efter denna vändning backade plötsligt partiledningen på frågan om fredsplikten och partigruppens ledamöter i riksdagens arbetsmarknadsutskott tilldelades uppgiften att skriva en motion med modifiering av den delen av paketet.

Ingvar Carlssons hänvisning till den väldiga brådskan med beslutet om en uppgörelse med Folkpartiet kan ses som en kombination av strategisk bakbindning och en variant på dagordningsmakten. Som situationen var finns ingen anledning att betvivla att han talade sanning, men som landets statsminister och partiordförande för den starkare parten i skatteuppgörelsen med Folkpartiet måste han rimligen ha haft möjlighet att tidigare sett till att ledamöterna i partigruppen åtminstone fått möjligheter att stämma av situationen med sina partidistrikt. Situationens allvar understryks av att det blev en försöksvotering om förslaget, som de kritiska uppenbarligen förlorade. Partigruppen ställdes alltså i praktiken inför fullbordat faktum p g a ”tidsbrist”. Ingvar Carlsson var av samma orsaker bunden till uppgörelsen med Folkpartiet och hade då svårt att backa.

De beskrivna händelseförloppen styrker uppfattningen (ref till Aktörer ovan) att riksdagsgruppen, särskilt under ett socialdemokratiskt regeringsinnehav, är en mycket svag aktör. Den starka formella

221 SGRP90III, 1990-12-14, s 22.

222 SGRP90III, 1990-12-14, s 26.

ställningen uppvägs av riskerna med att utnyttja just denna ställning, då den skulle kunna orsaka en försvagning eller t o m avgång av regeringen.

## **11.4 Århundradets skattereform**

### 11.4.1 De nödvändiga maktresurserna

Redan under åren i opposition i början av 1980-talet hade Socialdemokraterna tillsammans med Folkpartiet och Centern drivit fram en skattereform som främst inriktats på det gamla systemets extrema marginaleffekter (se 11.2.1). Den nya skattereformen hade i första hand diskuterats med Folkpartiet. Som framgår av den tidigare redovisningen av det parlamentariska läget krävdes stöd från minst ett ytterligare parti för få majoritet för ett förslag i riksdagen. (se 10.4).

På riksdagsgruppens sammanträde den 3 november 1989 varnade flera ledamöter för att ställa Centern utanför den nya skatteuppgörelsen. Centern hade i allt större utsträckning profilerat sig som företrädare för pensionärer, lågavlönade, kvinnor och studerande. Risken med att ha Centern utanför samarbetet skulle underlätta för dem att angripa socialdemokratin från vänster.<sup>223</sup>

Ingvar Carlsson vågade inte göra någon bedömning om hur Centern till sist skulle ställa sig. Det fanns säkert många inom det partiet som såg det som en fördel att kunna angripa regeringen från vänster, medan andra insåg att det skulle försvåra ett samarbete på sikt. Ambitionen skulle i vilket fall som helst vara att få Centern att stödja reformen. I kontakterna med LO menade Carlsson att det inte framkommit några tveksamheter. LO-ledningen hade lovat att stödja reformen.<sup>224</sup>

### 11.4.2 Fördelningspolitiska aspekter

Kjell-Olof Feldt hävdade att alla hushåll skulle få höjda disponibla inkomster med det liggande förslaget. För lågavlönade hushåll handlade det om 2-3 %, för de högre inkomstskikten 4-5 %. LO hade däremot kommit fram till att det blev en sänkning av nettoinkomsterna för de lågavlönade.<sup>225</sup> I diskussionen framfördes också farhågor för att reformen skulle upplevas som felaktig ur fördelningspolitisk synpunkt. Skillnaden mellan finansdepartementets och LO:s beräkningar om effekterna för de lågavlönade ingav också oro.<sup>226</sup>

Frågan om de fördelningspolitiska konsekvenserna av skattereformen återkom på ett antal möten med riksdagsgruppen i början av 1990. På mötet den 5 april presenterade dåvarande statssekreteraren på finansdepartementet, Erik Åsbrink, ett tillägg till propositionen som innebar att en utvärdering av reformens faktiska effekter på inkomstfördelningen skulle göras något år efter införandet. Därefter skulle eventuella korrigeringar kunna göras.<sup>227</sup>

### 11.4.3 Sammanfattande kommentarer

Tveksamheten inför en uppgörelse om reformen med enbart Folkpartiet var uppenbar hos flera riksdagsgruppens ledamöter. Synpunkterna att Centern skulle kunna angripa Socialdemokraterna från vänster framstår som märkliga om man var övertygade om att den fördelningspolitiska profilen var riktig ur socialdemokratisk synpunkt. Det verkar troligare att man tog LO:s varningar om negativa konsekvenser för låginkomsttagarna på allvar och använde partitaktiska argument för att genom en involvering av Centern åstadkomma justeringar av reformförslaget. På det sättet skulle Centern kunna användas som maktresurs av de mer vänsterinriktade av riksdagsgruppens medlemmar.

Även om LO lyckades få till en viss justering av marginaleffekterna i reformen kan Stig Malms positiva framställning av reformen framstå som märklig. (se 11.5.4 nedan).

<sup>223</sup> SGRP89II, 1989-11-03, s 27 f.

<sup>224</sup> SGRP89II, 1989-11-03, s 39 ff.

<sup>225</sup> SGRP89II, 1989-11-03, s 29.

<sup>226</sup> SGRP89II, 1989-11-03, s 36 f.

<sup>227</sup> SGRP90II, 1990-04-05, s. 44 ff.

## 11.5 Förnyelsen

Redan efter återkomsten till regeringsmakten 1982 diskuterades en reformering av den offentliga sektorn i en arbetsgrupp under Ingvar Carlssons ledning. Då ifrågasattes inte att välfärdstjänsterna i huvudsak skulle ske i offentlig regi, men det var enligt Carlsson ändå svårt att få gehör i partiledningen och departementen för många idéer som var inriktade på en större valfrihet i samhällets servicefunktioner.<sup>228</sup>

I oktober 1988 tillsatte den socialdemokratiska partistyrelsen en grupp med direktivet att ”utarbete ett politiskt dokument, som lägger fram en politisk huvudstrategi för partiet för de kommande åren”. Den s k 90-talsgruppen bestod av Anna-Greta Leijon, Kjell-Olof Feldt, Stig Malm, Rune Mohlin och partisekreteraren Bo Toresson. Till sin hjälp hade gruppen Klas Eklund från finansdepartementet och två LO-ekonomier.

Enligt Feldt blev resultatet ett program som byggde på en humanistisk-socialistisk ideologi. Tyngdpunkten låg på förnyelsen av den offentliga sektorn. Resonemangen höll sig till principer och allmänna resonemang, vilket enligt Feldt kan förklara varför en sådan heterogen grupp kunde enas om ett dokument.<sup>229</sup> Vidare:

Den andra erfarenheten är att mina kamrater i arbetsgruppen i många stycken accepterade den klara marknadsorientering som jag under 80-talet försökt medverka till att ge socialdemokratins ekonomiska politik. Vi kunde till och med överföra detta synsätt till vissa delar av den offentliga sektorn, även om det som sagt stannade på det principiella planet.<sup>230</sup>

### 11.5.1 90-tals-programmet

På programmet första sida hävdas att ”Mänsklighetens historia är historien om klasser, klassklyftor och klasskamp”. Även om allt fler gynnas av att välfärdssamhället byggts ut finns det fortfarande orättvisor och klyftor kvar. Uppdraget för 90-talet var att fortsätta arbetet för rättvisa med de klassiska värderingarna som grund, samtidigt som en förnyelse var nödvändig för att möta de nya problemen – utanförskap, miljöförstöring och de försvunna sociala nätverken.<sup>231</sup>

En rättvis fördelning är ett av socialdemokratins kännetecken. Om klyftorna i samhället blir större finns en risk för att även Sverige drabbas av den segregation och utslagning som finns i flera andra europeiska länder.<sup>232</sup>

Den offentliga sektorn måste förnyas för att klara de nya behoven. Det som främst skiljer offentlig verksamhet från privat är att ett demokratiskt ansvar kan utkrävas av producenten, samt att tjänsterna fördelas efter behov istället för efter köpkraft. Den offentliga verksamheten ska även i fortsättningen främst finansieras skattevägen, men den måste decentraliseras och regelbundet utvärderas. Däremot ska en åtskillnad kunna ske mellan finansieringsansvaret och produktionsansvaret.<sup>233</sup>

Det är också viktigt med större valfrihet när det gäller val av tjänster och utförare, även om det innebär konkurrens mellan t ex offentliga och kooperativa alternativ. Grundskolan är dock undantagen. Ett fritt skolval skulle medföra större risker för segregation.<sup>234</sup>

Programmet betonar också nödvändigheten av en skattereform med inriktning på att begränsa spekulationsvinster och låneekonomin. De förväntade framtida finansieringsproblemen av pensionssystemet kräver en förändring av kvalificeringsreglerna, så att ATP i högre grad baseras på de faktiska arbetsinkomsterna och därmed på de inbetalningar som sker till systemet.<sup>235</sup>

228 Carlsson (2003) s. 191 ff.

229 Feldt (1991), s. 408.

230 Feldt (1991), s. 409.

231 90-talsprogrammet (1989), s. 11 ff.

232 90-talsprogrammet (1989), s. 23 ff.

233 90-talsprogrammet (1989), s. 175 ff.

234 90-talsprogrammet (1989), s. 198 ff.

235 90-talsprogrammet (1989), s. 251 ff.

### 11.5.2 Kongressen 1990 och partiprogrammet

Klassretoriken i förening med öppningen av nya lösningar för den offentliga sektorn från 90-talsgruppens underlag återfanns också i det program som antogs på partikongressen 1990. Enn Kock, som var ordförande i partiets programkommission, hävdar i sin analys av partiprogrammen mellan 1897 och 1990, att det nya programmet idémässigt i huvudsak anknöt till de äldre programmen. Även formuleringen av Ernst Wigforss om förhållandet mellan demokratin och kapitalismen behölls:<sup>236</sup>

Socialdemokratin vill låta demokratin ideal sätta sin prägel på hela samhällsordningen och människors inbördes förhållanden för att därigenom ge var och en en möjlighet till ett rikt och meningsfullt liv.

I detta syfte vill socialdemokratin så omdana samhället, att bestämmanderätten över produktionen och dess fördelning läggs i hela folkets händer, att medborgarna frigörs från beroende av varje slags maktgrupper utanför deras kontroll och att en på klasser uppbyggd samhällsordning lämnar plats för en gemenskap av på frihetens och likställighetens grund samverkande människor.<sup>237</sup>

I programmet används också för första gången ordet ”medborgarrätt”, enligt Kock på initiativ av Ingvar Carlsson. Medborgarrätt skulle gå före äganderätt.<sup>238</sup>

Synen på fördelningsfrågorna hade på det här planet inte heller genomgått några större förändringar:

Socialdemokratin vill förverkliga jämlikheten som ett uttryck för allas lika värde. Socialdemokratin strävar efter jämlikhet i fördelningen av de resurser som har betydelse för människors möjlighet att påverka samhället och sina egna liv. Till dessa resurser hör självbestämmande, ekonomisk styrka, utbildning och kultur.<sup>239</sup>

Till kongressen hade en arbetarkommun lämnat in en motion som föreslog att programmet skulle redigeras och tryckas som en mer lättfattlig skrift för offentlig spridning.<sup>240</sup> Syftet var att partiets idéer skulle bli kända i mer vida kretsar. Partistyrelsen hade avstyrkt motionens förslag, vilket också blev kongressens beslut.<sup>241</sup>

I debatten om programmets allmänna del pekade flera talare på skillnaden mellan den förda politiken och programmets innehåll.<sup>242</sup> Men programtexten kunde även tilltala ombud med en annan grunduppfattning. Widar Andersson, senare chefredaktör för socialdemokratiska Folkbladet och ordförande i Friskolornas Riksförbund, framhöll:

Partiprogrammet används som en grundval för oss i partiet – det blir aldrig något vi kommer att sälja på torgen. Det är befriande att läsa i programmet om hållningen till marknadsekonomin, avståndstagandet från reglerings- och diktaturekonomin. Det känns som en god vägledning för oss i vårt fortsatta politiska arbete, när vi ska finna nya former för den socialdemokratiska rättvis- och frihetspolitiken.<sup>243</sup>

### 11.5.3 Partidemokratin

Större delen av SAP:s kongress 1990 ägnades åt det nya partiprogrammet, men en ovanligt stor uppmärksamhet ägnades också åt frågor rörande partidemokratin. I partistyrelsens förslag till organisatoriskt program, ”Folk i rörelse”, hade vikten av en starkare koppling mellan den lokala partiorganisationen och fullmäktigegrupperna betonats. En motion från Norrköpings AK<sup>244</sup> föreslog ett tillägg med innehåll att kongressen uttalade sig för ”en starkare roll för partiorganisationen, dess arbetsgrupper och andra organ i förhållande till regeringskansliet”.

I partistyrelsens utlåtande över motionen hänvisades bara till det liggande programmet. Två ombud från andra arbetarkommuner yrkade bifall till motionen med hänvisning till att problemet med demokratin i första hand inte gällde det lokala planet utan framför allt det centrala. Ett av dem

<sup>236</sup> Kock, Enn (2001), *Socialdemokratins program 1897 till 1990*, s. 105.

<sup>237</sup> Ibid.

<sup>238</sup> Kock (2001), s. 105.

<sup>239</sup> Kock (2001), s. 109.

<sup>240</sup> SAPKongress90, Motion 95.

<sup>241</sup> SAPKongress90, Protokoll B, s. 23.

<sup>242</sup> SAPKongress90, Protokoll B, s. 11 ff.

<sup>243</sup> SAPKongress90, Protokoll B, s. 14.

<sup>244</sup> SAPKongress90, Motion 99.

menade att förhållandena på kongressen underströk problemet med partiorganisationens svaga ställning. Det andra tog det ”luddiga svaret” på motionen i fråga som exempel på samma problem. Partistyrelsens föredragande, partisekreteraren Bo Toresson, hänvisade bara åter igen till programmet med motiveringen att det inte var någon skillnad mellan den centrala och lokala nivån. Motionen avslogs.<sup>245</sup>

Kongressens granskningsutskott har till uppgift att granska partistyrelsens och riksdagsgruppens årsberättelser, samt att utföra granskningar av förhållanden som anmälts av kongressombud.<sup>246</sup> Ett ombud från Helsingborg hade anmält partistyrelsens hantering av skattereformen i partiorganisationen, den s k skatteremissen. Enligt ombudet skulle remisstiden ha varit för kort och de synpunkter som inkommit sedan inte beaktats. Utskottet svarade att det inte handlade om någon remiss i egentlig mening utan bara om utsändning av diskussionsmaterial. De svar som inkom behandlades dock innan uppgörelsen med Folkpartiet gjordes. De flesta inkomna svar förespråkade ett genomförande av reformen, men betonade att reformen måste ha en klar låglöneprofil och viss tveksamhet uttrycktes om de dynamiska effekternas möjligheter att delfinansiera reformen. Enligt utskottet hade LO:s beräkningar visat att reformen skulle få positiva fördelningspolitiska effekter och man fann ingen anledning till erinringar mot hur partistyrelsen hanterat frågan.<sup>247</sup>

I den efterföljande debatten fick ombudet inte stöd från någon annan i sina påståenden om hur skattereformen drivits igenom mot medlemmarnas vilja. Ett annat ombud från Skåne begärde ordet för att understryka att kritiken mot partiledningen i det här fallet inte speglade någon allmän uppfattning i Skånedistriktet. Ingvar Carlsson svarade på kritiken i allmänna ordalag, men framhöll också ”att i den mån jag nu blir omvald så tar jag inte det här jobbet för administrera ett 35-procentsparti.” Kongressen beslutade godkänna granskningsutskottets utlåtande.<sup>248</sup>

Det obstinata ombudet från Skåne fick dock snart rätt i sina farhågor beträffande effekterna av skattereformen. I Riksdagens utvärdering av skattereformen 1997 konstaterades att skillnaderna i skattesänkning för olika grupper var helt annorlunda än vad som skatteutredningen angivit. De med de allra högsta inkomsterna fick en sänkning med 3,4 % i stället för beräknade 0,2 %, medan det högre skiktet av medelinkomsttagarna fick dito med 7,8 % mot beräknade 2,4 %. De med lägre inkomster fick den beräknade förbättringen med mellan 2,8 och 3,7 %.<sup>249</sup>

De dynamiska effekterna hade inte täckt den del av reformen som var medvetet underfinansierad med 5 miljarder. För de tre första åren uppstod istället ett underskott på 35 miljarder per år.<sup>250</sup>

#### 11.5.4 Fördelningspolitiken

I Stig Malms tal till kongressen berördes också skattereformen – enligt Malm ett bra exempel på fungerande facklig-politisk samverkan. Partiet och LO var redan från början överens om grundprinciperna för reformen. När det sedan visade sig att skatteutredningens förslag inte riktigt motsvarade kravet på att reformen skulle vara fördelningspolitiskt neutral, så gjordes en omfördelning till de lågavlönades förmån. Efter detta var reformen acceptabel. Däremot riktade Malm kritik mot ett aktuellt förslag från en annan statlig utredning som skulle sänka skatteuttaget från finanssektorn med flera miljarder.<sup>251</sup>

Under kongressens övriga behandling av skatte- och fördelningspolitik led partistyrelsen bara nederlag i en fråga. Det gällde utökad avdragsrätt för fackföreningsavgifter som krävts i flera motioner och som avstyrkts av partistyrelsen. Efterhand koncentrerades stödet för en av motionerna, som skrivits av företrädare för Metall, Kommunal och Byggnads i Botkyrka AK Motionen kritiserade urholkningen av avdraget, som funnits sedan 1983, eftersom taket på 480 kronor per

245 SAPKongress90, Protokoll B, s. 34 ff.

246 SAPKongress90, Protokoll B, s. 86 f.

247 SAPKongress90, Protokoll B, s. 91.

248 SAPKongress90, Protokoll B, s. 98 ff.

249 Proposition 1997/98:1 Bilaga 6, s. 22.

250 Proposition 1997/98:1 Bilaga 6, s. 16.

251 SAPKongress90, Protokoll B, s. 140 f.

månad inte höjts. Förslaget i motionen innebar att 40 % av fackföreningsavgiften skulle kunna dras av utan begränsningar.<sup>252</sup> Trots flera inlägg av Erik Åsbrink från finansdepartementet, där han främst hänvisade till uppgörelsen om skattereformen med Folkpartiet, gick talare efter talare upp och talade för motionen. En talare frågade om en socialdemokratisk partikongress måste fråga Folkpartiet om lov för att anta en motion. Tills slut hade mer än 30 ombud yrkade bifall till motionen. Kongressen beslutade bifalla motionen, utan att partistyrelsen begärde votering.<sup>253</sup>

Ett yrkande att partiprogrammet skulle förtydligas, med satsen ”skattepolitiken måste vara ett effektivt fördelningspolitiskt instrument”, bifölls också av kongressen, sedan finansminister Allan Larsson tillstyrkt förslaget med motiveringen att ”det är ju det vi redan gör”.<sup>254</sup>

#### 11.5.5 Valfärdsfrågorna

Kongressdebatten om programmets skrivningar om välfärdsfrågor inleddes av partistyrelsens företrädare Ingela Thalén. Hon betonade kopplingen mellan välfärden och den ekonomiska tillväxten. Samhällets välfärdsinstitutioner skulle även i fortsättningen vara demokratiskt styrd och solidariskt finansierad. Privatisering nämndes ö h t inte.<sup>255</sup>

I den efterföljande debatten hävdade några talare att programmets text var inkonsekvent när den beskrev de negativa konsekvenserna av kommersialisering och samtidigt förordade en öppning för privat verksamhet inom välfärden. Ett tilläggsyrkande gjordes med innehåll att välfärdstjänsterna i huvudsak skulle bedrivas i offentlig regi, medan ett annat ombud yrkade att texten skulle förtydligas så att det framgick att verksamheterna kunde bedrivas i såväl offentlig och kooperativ form som i privat. Det senare förslaget bifölls av kongressen, det förra avslogs. Inga voteringar skedde i dessa frågor, men ett ombud reserverade sig mot avslaget på yrkandet att välfärden i huvudsak skulle skötas av den offentliga sektorn.<sup>256</sup>

#### 11.5.6 Sammanfattande kommentar

Debatten om diskrepansen mellan programmets allmänna funktionssocialistiska idéer och samtidiga öppning för viss privatisering av den offentliga sektorn, visar att det fanns en påtaglig skillnad mellan den interna retoriken och den praktiska politiken. Det bestämda motståndet mot en spridning av programmets klassiska idéer om ekonomisk demokrati och jämlik fördelning indikerar också en skillnad mellan den interna och den externa retoriken. Även om begrepp som ekonomisk demokrati och jämlikhet kan tolkas mycket olika, så var de skarpa socialistiska formuleringarna i programmet inte något som lätt gick att förena med framtoningen av skattereformen och den nya synen på utförare inom välfärdssystemet. Det är egentligen samma problem som Feldt uttryckte i samband med lanseringen av skattereformen i valrörelsen 1988. (ref till Feldt ovan).

Det förhållande att motionen om en starkare roll för partiorganisationen gentemot regeringskansliet hade fått stöd av en arbetarkommun och även stöddes av ombud från andra håll i landet är i sig anmärkningsvärt. Även om motionen avslogs så vittnar detta om att det fanns ett utbrett missnöje inom partiet med vad som upplevdes som hård centralstyrning.

Utfallet av granskningsutskottets undersökning av den interna processen kring genomförandet av skattereformen visar snarare på en ambition att involvera partiorganisationen än motsatsen. Uppfattningen vid denna tidpunkt att reformen skulle vara acceptabel ur fördelningssynpunkt delades som framgår ovan även av Stig Malm. Det mest intressanta med diskussionen om utskottets granskning var Ingvar Carlssons, förmodligen spontana, uttalande att han inte ville administrera ett 35-procentsparti. Det gjordes i samband med en diskussion som rörde fördelningspolitiken och det är svårt att inte dra slutsatsen att Carlsson avsåg det nödvändiga med att utforma en politik som hade en bredare målgrupp än de lågavlönade. Redan vid tidpunkten för kongressen var det tydligt

252 SAPKongress90, Motioner om ekonomi och skatter, nr 886.

253 SAPKongress90, Protokoll B, s. 158 ff.

254 SAPKongress90, Protokoll B, s. 172 ff.

255 SAPKongress90, Protokoll C, s. 62 f.

256 SAPKongress90, Protokoll C, s. 64 ff.

att det hade skett en förskjutning i partiets väljarunderlag. (ref till Kvantitativa delen ovan)  
Tjänstemännen blev en allt viktigare grupp för att kunna behålla regeringsmakten.

Debatten som ledde till att motionen om avdragsrätten för fackföreningsavgiften mot partistyrelsens önskan bifölls av kongressen, är intressant då den visar att en samlad mobilisering av ombud för ett förslag kan övervinna den normala lojaliteten gentemot partistyrelsen. Ingvar Carlsson eller finansministern Allan Larsson deltog inte i debatten trots att man måste ha känt vartåt det lutade. Frågan var uppenbarligen inte principiellt så viktig att man ville riskera något som kunde tolkas som ett misstroende för de ledande i partistyrelsen. Istället fick en av Stig Malms främsta måltavlor i regeringskansliet, Erik Åsbrink, ta debatten.

## 11.6 Åter i opposition

Socialdemokraterna förlorade riksdagsvalet 1991 och ersattes med en borgerlig moderatledd regering. På partikongressen 1993 var TCO som organisation för första gången inbjuden och representerades av dess ordförande Björn Rosengren. I sitt inledningsanförande återknöt Ingvar Carlsson till socialdemokratins tidigare koppling mellan trygghetsreformer och ekonomisk tillväxt. Carlsson betonade att partiet ville investera i social omsorg och bättre miljö, inte bara anslå allmänna medel för de ändamålen.<sup>257</sup>

På kongressen återkom oppositionella förslag rörande både skattepolitiken och välfärdspolitiken från tidigare kongresser, men nu med bredare stöd från partiorganisationen. Det var även ombud med starkare förankring i partiapparaten som talade för motionerna, som förre civilministern Bo Holmberg, blivande jordbruksministern Margareta Winberg och ekonomiprofessorn Sören Wibe.

### 11.6.1 Skattepolitiken

Från Höganäs och Kumla arbetarkommuner hade inkommit motioner med krav på översyn av skattereformen och åtgärder för att höja progressiviteten i skatteskalorna. Lunds arbetarkommun hade sanktionerat en motion om att ta bort moms på livsmedel.<sup>258</sup>

Partistyrelsen hade i sitt utlåtande meddelat att denna redan tillsatt en arbetsgrupp för utvärdering av skattereformens fördelningspolitiska konsekvenser. Sören Wibe hävdade att en del beräkningar visat att reformen var så underfinansierad att det orsakat ett bortfall av 200 miljarder i skatteintäkter, varav 75 % berodde på skatteskalorna och resten på lågkonjunkturen. Wibe gjorde därför ett tilläggsyrkande om nödvändigheten av att partiets utvärdering även skulle innefatta skatteintäkternas förändring efter skattereformens införande. Kongressen biföll partistyrelsens utlåtande med Wibes tillägg.<sup>259</sup>

Den enda fråga där partistyrelsen led ett fullständigt nederlag gällde två motioner om införande av båtskatt. Frågan avgjordes först efter votering där motionerna segrade med röstsiffrorna 158 mot 145.<sup>260</sup>

### 11.6.2 Välfärden

Under finans- och bankkrisen 1992, med en ränta som nådde 500 %, en del banker stod inför konkurshot och det inte längre gick att försvara den fasta växelkursen, medverkade Socialdemokraterna i en krisuppgörelse med den borgerliga regeringen. Skälet var att det krävdes en bred parlamentarisk uppgörelse för att omvärlden skulle betrakta åtgärderna som långsiktiga och regeringens parlamentariska underlag dessutom var bräckligt. I uppgörelsen ingick en åtgärd som innebar att sjukförsäkringen skulle läggas över på arbetsmarknadens parter, enligt samma system som vissa befintliga arbetsmarknadsförsäkringar. Åtgärden hade inte verkställts vid tidpunkten för kongressen.

<sup>257</sup> SAPKongress93, Protokoll A, s. 21 ff.

<sup>258</sup> SAPKongress93, Motioner om Ekonomisk politik nr 244, 255 och 251.

<sup>259</sup> SAPKongress93, Protokoll B, s. 209 ff.

<sup>260</sup> SAPKongress93, Protokoll B, s. 227.



Från Stockholms arbetarkommun, landets största, fanns en motion, rubricerad ”En välfärdspolitik för alla?”, som kritiserade partistyrelsens avsteg från den generella välfärdspolitiken. Åtgärden innebar en systemförändring som dessutom godkännts utan någon debatt i partiet. I motionen krävdes att partistyrelsen redovisade motiven till denna del av uppgörelsen och att kongressen uttalade att den generella välfärden skulle vara partiets politik. Ytterligare en motion med liknande innehåll hade inlämnats från arbetarkommunen.<sup>261</sup>

Partistyrelsens föredragande, Birgitta Dahl, inledde debatten med orden:

Med en kombination av social nedrustning, privatisering och olika sorters 'peng' är det borgerligt styrda Sverige på väg bort från den generella välfärden.

Däremot handlade det inte för socialdemokratin att bevara alla system och institutioner som de var, utan att fortsätta effektivisera och förbättra. I partistyrelsens ursprungliga utlåtande hade man i princip vidhållit uppfattningen att socialförsäkringarna skulle lyftas ur statsbudgeten. Diskussioner under kongressdagarna hade dock lett till en modifierad ståndpunkt.<sup>262</sup>

Ilmar Reepalu från Malmö ställde ett eget motförslag till partistyrelsens utlåtande och yrkade också att dessa punkter skulle föras in i partiprogrammet. Förslaget innebar att sjukförsäkringen skulle vara ett system i offentlig regi och omfatta alla, att ersättningsnivåerna skulle vara på en nivå så att de inte övervältrade kostnader på andra system och att systemet uppfyllde höga fördelningspolitiska krav.<sup>263</sup>

Västernorrlands partidistrikt hade inlämnat en motion med krav på samma tema, men som avsåg hela välfärdspolitiken, inte bara sjukförsäkringen. Den gemensamma sektorn skulle ansvara för skola, vård och omsorg och välfärdspolitiken skulle utjämna skillnaderna i sociala och ekonomiska villkor.<sup>264</sup>

Därutöver fanns ytterligare sex motioner från arbetarkommuner med liknande innehåll. Partistyrelsens representant yrkade under debatten bifall till Reepalus förslag. I partistyrelsens övriga utlåtanden fanns redan principiella instämmanden med motionärerna. Beträffande välfärd enbart i offentlig regi var skrivningen mer allmän, men det blev ett definitivt nej till skolpeng och liknande voucher-system för andra välfärdstjänster.<sup>265</sup>

Endast två motioner berörde de ekonomiska villkoren för de marginaliserade grupperna. De kom båda från mindre arbetarkommuner. En av dessa berörde socialtjänstens försörjningsstöd.<sup>266</sup> Med hänvisning till att det blev allt vanligare att familjer tvingades lämna sina hus p g a långvarig sjukdom eller arbetslöshet föreslogs att grunderna för rätten till socialbidrag skulle ses över, med inriktning att hänsyn till de faktiska kapitalkostnaderna för fastigheterna, inte bara schablonberäkningar. Motionen vållade ingen större debatt. Partistyrelsen hade i sitt utlåtande bara hänvisat till att den sittande socialtjänstkommittén bl a hade som uppdrag att utreda beräkningsgrunderna för försörjningsstödet, vilket också blev kongressens beslut.<sup>267</sup>

Den andra motionen hade rubriken ”Generell eller marginell välfärd” och förespråkade en ändrad inriktning på socialförsäkringarna, så att de mer baserades på medborgarrätt än tidigare prestationer på arbetsmarknaden.<sup>268</sup> Motionens att-satser var dock så allmänt hållna att partistyrelsen yrkade ett till intet förpliktigande bifall. Någon debatt om den principiella innebörden av motionen förekom inte.<sup>269</sup>

### 11.6.3 Sammanfattande kommentarer

Skillnaden i partiledningens agerande på denna kongress skiljer sig markant från de kongresser när

261 SAPKongress93, Motioner om Välfärd nr 73 och 92.

262 SAPKongress93, Protokoll C, s. 7 ff.

263 SAPKongress93, Protokoll C, s. 12 f.

264 SAPKongress93, Motioner om Välfärd nr 74.

265 SAPKongress93, Protokoll C, s. 19 ff.

266 SAPKongress93, Motioner om Välfärd nr 108.

267 SAPKongress93, Protokoll C, s. 55.

268 SAPKongress93, Motioner om Välfärd nr 75.

269 SAPKongress93, Protokoll C, s. 24.

Socialdemokraterna satt i regeringsställning. Men det var nog inte bara det förhållandet som medförde den annorlunda attityden. Under de tidigare kongresserna var det ombud från partiets gräsrotsnivå som drev frågorna. I debatten om välfärdsfrågorna var det ledande politiker från flera distrikt. Den tidigare ordföranden i riksdagens socialförsäkringsutskott hade dessutom uppenbarligen medverkat till att ståndpunkterna jämkades ihop till motionärernas fördel.

Det är alltså tydligt att positionen i partiet har en avgörande påverkan på hur starka maktresurser man besitter. När det gäller välfärdsfrågorna var det också mycket stora partiorganisationer som stod bakom motionerna. Risken för ett nederlag för partistyrelsen var alltså mycket stor. Till skillnad från välfärdsdebatten 1984 var det inte ett bra läge att använda partiledaren i debatten.

Partistyrelsens hantering av motionen om medborgarrättens grund för den generella välfärden måste antingen förklaras med att man inte läst motionstexten eller att man inte ville ha någon diskussion om kärnfrågan. Åtminstone sedan mitten av 1950-talet, i och med den nya sjukförsäkringen, hade partiet satt positionen på arbetsmarknaden i centrum. Detta gällde både kvalificeringsreglerna för försäkringarna och nivåerna på ersättningarna (se 10.2).

Ilmar Reepalus yrkande gick inte lika långt som den nämnda motionen, men hade samma inriktning. Förslaget betonade det nödvändiga med universalismen i försäkringarna och behovet av ett generellt skydd med sådana ersättningsnivåer som inte tvingade människor att söka socialhjälp på grund av sjukdom eller arbetslöshet (se 10.2 och 2.2).

## **12 Sammanfattning och slutsatser**

Ingvar Carlssons yttrande i valrörelsen 1994 att ”det finns ingen väg tillbaka” syftade uppenbarligen på tiden före de begynnande kriserna i början av 1970-talet. De första åren efter återkomsten till regeringsmakten 1982 präglades av budgetsanering och en ekonomisk politik som främst baserades på en kraftig devalvering direkt efter regeringstillträdet. Den Tredje Vägens politik syftade till att hålla arbetslösheten nere och samtidigt bekämpa inflationen, en omöjlig ekvation enligt de nyliberala teorierna om utbudspolitik. Under de första regeringsåren såg den politiken också ut att lyckas. Inflationen begränsades något och arbetslösheten låg omkring fyra procent, mot mer än det dubbla i jämförbara länder i Europa. Men den förändring av partiets politik som markerades av krisprogrammet från 1981, av många betraktad som en tillfällig kursändring, permanentades.

### **12.1 Välfärdssystemets generella karaktär**

I Jenny Anderssons avhandling framställs det växlande förhållandet mellan betoningen av (ekonomisk) tillväxt och trygghet som en röd tråd genom det socialdemokratiska partiets historia sedan 1930-talet. Andersson menar att den förändring av politiken som skedde i början av 1980-talet innebar ett definitivt brott med den tidigare synen att tillväxt och trygghet förutsatte varandra. Tillväxten blev målet och tryggheten betraktades framgent som en kostnad (se 2.4).

Beträffande partiets realiserade politik finns inget i denna uppsats som motsäger det påståendet. Såväl ersättningsnivåer som kvalificeringsregler för socialförsäkringssystemen försämrades under 1980-talet. En effekt av detta var bl a att de behovsprövade socialbidragen ökade kraftigt under detta decennium. Under 1970-talet var fem procent av befolkningen beroende av socialbidrag. Denna andel hade ökat till 10 procent på 1990-talet. Övervältringen av kostnader från de generella socialförsäkringarna till det stigmatiserande individinriktade socialbidraget kan ses som en mätare på försvagningen av trygghetspolitiken under den undersökta perioden (se 2.2).

I partiets retorik, såväl externt som i 90-tals-programmet som internt under kongressdebatter under 80- och 90-talen, betonades däremot att tillväxten var betingad av människornas trygghet. Det fanns således en påtaglig skillnad mellan partiets retorik och praktik.

### **12.2 Fördelningspolitiken**

Den skattereform som genomfördes av Socialdemokraterna tillsammans med Folkpartiet och Centern i början av 1980-talet inskränkte sig till en viss minskning av marginalsatserna.

”Århundradets skattereform” som Socialdemokraterna utarbetade tillsammans med Folkpartiet var däremot en genomgripande förändring av skattesystemet. Syftet var nu inte bara att minska marginalsikten utan även att reformera avdragsystemet och få en större likabehandling av arbetsinkomster och kapitalinkomster i skattehänseende.

LO-ekonomerna varnade för att låginkomsttagarna skulle missgynnas av de nya skatteskalorna och att underfinansieringen av reformen skulle bli en belastning för statsfinanserna. Liknande kritik framfördes inom partiet. Den officiella utvärdering som gjordes av regeringen 1997 visade att de högre inkomsttagarna gynnats i mycket större utsträckning än vad de ursprungliga prognoserna förutspått. Reformen hade dessutom varit kraftigt underfinansierad.

Senare forskning har också visat att progressiviteten i det svenska skattesystemet minskat radikalt sedan 1970-talet och att inkomstspridningen ökat mer i Sverige än i jämförbara industriländer (se 10.6).

### 12.3 De socialdemokratiska aktörerna och deras maktresurser

Undersökningen har främst behandlat aktörer inom det socialdemokratiska partiet och LO, även om det naturligtvis fanns andra aktörer som påverkade skeendet. Trots tidvis mycket stark opposition mot den förda politiken, både internt och från LO, så lyckades partiledningen med få undantag genomföra sin politik.

LO:s betydelse för partiet var stark ända fram till mitten av 1990-talet. Det hade säkert sin grund både i traditioner och det faktum att LO:s medlemmar utgjorde den ojämförligt viktigaste basen för socialdemokraternas underlag i de allmänna valen. Partiledningen försökte under 1980-talet alltid att förankra viktigare beslut hos LO. De gånger försök gjordes att driva en politik trots motstånd från LO blev man flera gånger tvungen att backa (se t ex 11.3.1 och 11.3.2).

Socialdemokraterna har, åtminstone sedan 1950-talet, haft svårare att mobilisera sina medlemmar i ett aktivt politiskt deltagande än t ex vänsterorganisationerna (se 9.1). Däremot har mobiliseringen av presumtiva väljare i de allmänna valen varit lyckosammare, som regel med stor hjälp av LO. Det senare är också viktigare för ett reformistiskt parti. Förmågan för ett parti att regera i ett parlamentariskt system är i hög grad beroende av en disciplinerad riksdagsgrupp. Detta gäller särskilt för minoritetsregeringar, vilket de socialdemokratiska regeringarna under 1980- och 1990-talen var. Undersökningen visar att partiledningen när det kommit till kritan alltid kunnat lita på sin partigrupps lojalitet, även om det ibland skett med dekret (se t ex 11.3.1 och 11.3.2).

Även LO har kunnat utnyttja riksdagsgruppen som maktresurs. Ett exempel är tillbakadragandet av förslaget om moms-höjning 1989 (se 11.3.1). De riksdagsledamöter som också vara medlemmar i något LO-förbund, kunde naturligtvis få problem med dubbla lojaliteter när motsättningarna var starka mellan partiet och LO. I riksdagsgruppens protokoll förekommer ofta frågan från någon ledamot om det aktuella förslaget har förankrats hos LO.

Undersökningsresultatet styrker uppsatsens tidigare antagande att riksdagsgruppen i väldigt liten utsträckning kunde ses som en självständig aktör. Den fungerade som en maktresurs, i första hand för partiledningen, men även till viss del för LO.

I samband med att partiets politik inte lika ofta förankrades hos LO, blev det vanligare med en offentlig partikritik från LO:s sida. Stig Malms Första Maj-tal 1989 och 1990, samt talen på SSU:s och partiets kongresser är exempel på detta. Dels tvingade detta agerande fram en reaktion från partiet, dels fungerade det som en strategisk bakbindning (se 2.5), där LO:s position befästes. Publicitet kan alltså fungera som en maktresurs. Feldt använde samma metod när han 1984 lät publicera intervjuboken som torgförde ett antal uppfattningar om skattepolitik och offentlig sektor, som inte skulle bli partiets officiella politik förrän 1990 (se 11.2.1).

Internt i partiet är partikongresserna den avgörande arenan för en förändring av politiken. Det händer inte ofta att partistyrelsen lider nederlag, men t ex striden om avdragsrätten för fackföreningsavgifterna 1990 visar att ett bestämt agerande från ombuden kan leda till framgång utan att frågan ens går till votering. Den i och för sig naturliga ordningen att motionsbehandlingen

inleds med föredragning av partistyrelsens utlåtanden ger denna ett visst övertag i processen. Utlåtandena är också ofta utformade så att de idémässigt instämmer med motionens intentioner, men ändå avvisar de konkreta förslagen. Kongressbesluten blir ofta att ”med hänvisning till partistyrelsens utlåtande anse motionen besvarad”.

Finansdepartementet har traditionellt haft en stark ställning i socialdemokratiska regeringar, men blev under åtstramningspolitiken på 1980-talet utsatt för stora påfrestningar. Redan på Ekonomigruppens seminarier före regeringstillträdet 1982 hade normpolitiken diskuterats som ett sätt framtvunga en större återhållsamhet hos de andra departementen och arbetsmarknadens parter. Normer gällande löneutrymme, expansionstakt i offentliga utgifter mm, kunde tjäna som en strategisk bakbindning som inte så lätt kunde kringgå utan explicita eller implicita sanktioner (se 11.1.3).

#### **12.4 Marginalgrupperna, partiet och LO**

De grupper i samhället som har en svag ställning på arbetsmarknaden är oftast de mest sårbara i ekonomiskt hänseende. Unga med låg utbildning och ensamstående mödrar har betecknats som särskilt utsatta. Mycket talar också för att dessa grupper har ökat i storlek (se 2.2). En av uppsatsens frågeställningar är i vilken utsträckning dessa grupper hade företrädare bland de etablerade politiska och fackliga aktörerna.

De starka fackföreningsrörelserna kännetecknas av en stor mängd presumtiva medlemmar, som dessutom är någorlunda homogena ur social synpunkt. Detta underlättade deras organisering. De riskgrupper som nämns ovan utmärks däremot av sin mindre numerära styrka och heterogena sammansättning. Deras egna maktresurser är därför som regel mycket små.

Intresset för marginalgrupperna har varit ganska begränsat i SAP att döma av motioner och diskussioner på kongresserna. Enligt Jenny Andersson har, med undantag för 1970-talet, partiets hållning till dessa grupper varit problematiskt. Inställningen var att den ekonomiska tillväxten till slut skulle lösa situationen även för dessa grupper, när de i större utsträckning involverades på arbetsmarknaden (se 2.4).

Men just välfärdens frikoppling från arbetsmarknaden har i definitionen av generella välfärdssystem setts som avgörande (se 2.1). Salonens studier av marginalgruppernas tillväxt och övervältringen av kostnader från socialförsäkringarna till socialbidraget visar att båda fenomenen ökade under 1980- och 1990-talen (se 10.2). När Ilmar Reepalu på SAP:s kongress 1993 föreslog att socialförsäkringarna skulle vara generella med ersättningsnivåer som motsvarade levnadsomkostnaderna, så bifölls förslaget. Men vid det tillfället var partiet i opposition.

LO uppträdde under perioden i flera frågor som en vänsteropposition mot partiledningen. Men rent definitionsmässigt företräder LO i första hand de som är organiserade i något av de anslutna fackförbunden. Följaktligen har även LO företrätt en linje som är arbetsmarknadsorienterad. Redan under 1950-talet blev detta tydligt när man förespråkade inkomstrelaterade system för sjuk-, pensions- och arbetslöshetsförsäkringen. Detta var en period när partiet lutade mer åt lösningar med enhetliga generella system (se 9.2). I mitten av 1990-talet stod den socialdemokratiska regeringen inför valet att höja ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen eller att sänka kvalificeringskravet avseende intjänandetid, för att fler skulle omfattas av försäkringen. LO föredrog då en höjning av ersättningarna, trots att detta direkt drabbade en av de mest utpräglade riskgrupperna – unga med liten arbetslivserfarenhet (se 10.2).

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att de nya riskgrupperna saknat andra företrädare med tillräckliga maktresurser för att kompensera sin egen politiska svaghet.

#### **12.5 Motiv och tillvägagångssätt i socialdemokraternas förändring**

En fullständig bedömning av vilka bevekelsegrunder som var för handen under den period den socialdemokratiska politiken förändrades skulle kräva kunskaper om hur enskilda individer tänkte under denna tid. Det var många människor inblandade i processen – politiker, fackliga företrädare

och aktiva personer på gräsrotsnivå. Även om flera av de ledande aktörerna publicerat sina minnesbilder av händelserna, så blir även sådana minnen med nödvändighet selektiva och förvrängda. Historiska händelser kan ses som resultatet av en mängd individers agerande inom ramen för de ekonomiska, sociala omständigheter och idéströmningar som då var för handen.

Krisprogrammet 1981 och den ekonomiska politiken under regeringstiden på 1980-talet kan ses som en reaktion på de förändrade ekonomiska förutsättningarna. Förändringarna i fördelningspolitiken och i viss mån de ändrade regelsystemen för socialförsäkringarna kan dock inte förklaras så lätt.

Förändringen i den sociala basen för Socialdemokraterna i de allmänna valen gjorde att LO:s relativa betydelse för partiet minskade. Partiets politik måste tilltala stora grupper utanför LO för att man skulle nå en ställning i riksdagen som räckte för regeringsbildning. Habermas pekade redan i början av 1980-talet på att skiktningarna inom arbetarklassen blivit så stora att olika arbetargrupper inte längre upplevde samma intressegemenskap som tidigare. För att slå vakt om sina egna intressen kunde därför arbetare lättare överge sina gamla partier och välja andra alternativ (se 2.3.3).

Analyserna av valen under 1980- och 1990-talen visar en markant förändring i den sociala sammansättningen av det socialdemokratiska väljarunderlaget. Tjänstemännen kom att utgöra en allt större andel av s-väljarna. I valet 1994 var de 43 % (se 10.5). Skattereformens utformning och benägenheten att ta mindre hänsyn till LO vid utformningen av den socialdemokratiska politiken kan delvis förklaras med denna förändring. Att Ingvar Carlsson efter en diskussion om hanteringen av skattereformen på kongressen 1990 deklarerade att han inte ville administrera ett 35 %-parti eller att TCO på den nästföljande kongressen var representerade med sin ordförande var säkert inga tillfälligheter.

Men var då kursändringen i SAP på 1980-talet en medveten långsiktig process eller ett reaktivt beteende betingat av den ekonomiska krisen som sedan var svårt att ändra? I Lindvalls beskrivning av förändringen är framhålls betydelsen av en grupp yngre ekonomer i den Socialdemokratiska Ekonomföreningen (Ekonomgruppen) som påverkats av den liberalt dominerade internationella ekonomiska debatten (se 8 ovan). Av uppsatsens undersökning framgår att Ekonomgruppen hade mer än 300 medlemmar och att dess verksamhet till stor del bestod av seminarieverksamhet med ett mycket brett deltagande. Det faktum att några av de drivande medlemmarna i föreningen senare blev medarbetare till Feldt på finansdepartementet är inget övertygande argument för att det var denna mindre grupp som drev igenom förändringarna. Finansdepartementet har ett stort inflytande över den ekonomiska politiken, men det går knappast att förändra ett helt partis politik på det sättet.

Kjell-Olof Feldt konstaterade i efterhand att det fanns en avgrund som skiljde finansdepartementets och LO:s syn på den ekonomiska politiken och att LO gick segrande ur striden om stabiliseringspolitiken 1989 (se 11.3.1). Även om den del av LO:s aktioner mot den förda politiken kan betraktas som reaktiva, efter föreslagna förändringar som förväntades drabba i första hand LO-medlemmar, så styrker undersökningens resultat uppfattningen hos Horgby och Jenny Andersson att LO fungerade som en vänsteropposition mot partilinjen (se 2.4 och 2.5). Detta behöver inte nödvändigtvis innebära djupgående ideologiska skillnader. Den välfärdsberättelse som utgjort en väsentlig grund för partiets hegemoni inom fackföreningsrörelsen hade försvagats i partiet, men levde i högre grad kvar i LO, trots den förändrade omvärlden (se 9.2).

Feldts beklagande att partistyrelsen inte tog en ordentlig diskussion om kursändringen på kongressen 1984 (se 11.2.2) tyder på att man var medvetna om att den politiska huvudlinjen var under förändring men att tiden inte var mogen för en större debatt i partiet om detta. Den fortsatta kombinationen av socialistisk retorik i den interna kommunikationen och liberal praktisk politik är också en indikation på detta.

Först på kongressen 1990 stadfästes omstöpningsen av den offentliga sektorn med en öppning för välfärdstjänster i privat regi. Programmet var fortfarande en blandning av vänsterretorik och praktisk marknadsinriktat förändringsarbete, men här hade kongressen haft möjlighet att slå till reträtt om förslagen helt saknade förankring i partiet. En del opposition förekom visserligen på

kongressen och i ännu högre grad på den efterföljande kongressen 1993, men den var aldrig så stark att den kunde åstadkomma mer än marginella förändringar av partiets politik.

Det finns alltså ett visst stöd för uppsatsens första hypotes att Den Tredje Vägens politik, för åtminstone delar av partiledningen, var en långsiktig strategi som efterhand skulle förankras i partiorganisationen. Det var dock ingen kupp av en grupp yngre ekonomer utan en process med omprövning av tidigare politik för att klara en anpassning till en förändrad omvärld.

För den andra hypotesen, att omorienteringen var en anpassning till en förändring av det nödvändiga väljarunderlaget, ger undersökningsresultatet ett starkare stöd. Både den praktiska politiken och den externa retoriken utformades för att tilltala mer välbeställda väljargrupper.

Frågan om systemskifte användes i flera valrörelser under 1980- och 1990-talen, både från socialdemokratiskt håll, som varning, och från borgerligt håll som nödvändig färdriktning. Frågan om något sådant skifte skedde under dessa decennier är i första hand en definitionsfråga. Stora förändringar skedde i både välfärdssystem och skattesystem, men spridningen av disponibel inkomst är fortfarande lägre i Sverige än i de flesta jämförbara länder. Uppsatsens resultat visar dock att om ett systemskifte verkligen skedde, så inleddes det inte 1991 utan 1982. Sedan fanns det ingen ”ingen väg tillbaka”.

### **Tryckta källor**

Allmänna valen 1982, Del 3, Specialundersökningar. Statistiska Centralbyrån 1984.  
 Allmänna valen 1985, Del 3, Specialundersökningar. Statistiska Centralbyrån 1987.  
 Allmänna valen 1988, Del 3, Specialundersökningar. Statistiska Centralbyrån 1990.  
 Allmänna valen 1991, Del 3, Specialundersökningar. Statistiska Centralbyrån 1993.  
 Allmänna valen 1994, Del 3, Specialundersökningar. Statistiska Centralbyrån 1995.  
 Allmänna valen 1998, Del 4, Specialundersökningar. Statistiska Centralbyrån 1999.

Protokoll från Socialdemokraternas partikongress 1984 : Sverige på rätt väg. SAPKongress84.  
 Protokoll från Socialdemokraternas partikongress 1987 : Ett rättvisare Sverige. SAPKongress87.  
 Protokoll från Socialdemokraternas partikongress 1990 : 31:a kongressen. SAPKongress90.  
 90-talsprogrammet (1989), Stockholm :Tidens Förlag.  
 Protokoll från Socialdemokraternas partikongress 1993 : Göteborgskongressen. SAPKongress93.  
 Stadgar. Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti. Antagna av den ordinarie partikongressen 2013.

Proposition 1997/98:1 Bilaga 6, Sveriges Riksdag: 1990-91 års skattereform - en värdering.

SKL (2014), *Välfärdstjänsternas utveckling 1980-2012*, Stockholm : Sveriges Kommuner och Landsting.

Waldenström, Daniel (2010), Den ekonomiska ojämlikheten i finanskrisens Sverige, IFN Policy Paper nr 33, 2010, Stockholm : Institutet för Näringslivsforskning.

### **Övriga källor**

Ekonomgruppen 1980-1981. SAP. Handlingar rörande övriga grupper, kommittéer och rådslag. ARAB 1889/F/11/A/19.  
 Ekonomgruppen 1982-1984. SAP. Handlingar rörande övriga grupper, kommittéer och rådslag. ARAB 1889/F/11/A/20.  
 Socialdemokratiska Riksdagsgruppen protokoll. 1989 I. SGRP89I.  
 Socialdemokratiska Riksdagsgruppen protokoll. 1989 II. SGRP89II.  
 Socialdemokratiska Riksdagsgruppen protokoll. 1990 I. SGRP90I.  
 Socialdemokratiska Riksdagsgruppen protokoll. 1990 II. SGRP90II.  
 Socialdemokratiska Riksdagsgruppen protokoll. 1990 III. SGRP90III.

### **Litteraturförteckning**

Ahlqvist, Berndt, Engqvist, Lars (1984), *Samtal med Feldt*, Stockholm: Tidens förlag.

Andersson, Jenny (2006), *Between growth and security*, Manchester UK : Manchester University Press.

Andersson, Leif (1996), *Beslut(s)fattarna*, Stockholm : PM Bäckströms Förlag.

Andræ, Carl Göran (1998), *Revolt eller reform* , Stockholm : Carlssons Bokförlag.

Bonoli, Guiliano (2006), ”New social risks and the politics of post-industrial social policies” i Armingeon, Klaus & Bonoli, Guiliano (red.), *The politics of post-industrial welfare states – adapting post-war social policies to new social risks*, s. 3-26, Oxon UK : Routledge.

- Carlsson, Ingvar (1999), *Ur skuggan av Olof Palme*, Stockholm : Hjalmarson & Högberg.
- Carlsson, Ingvar (2003), *Så tänkte jag - politik & dramatik*, Stockholm : Hjalmarson & Högberg.
- Edebalk, Per Gunnar (2007), "Sjukförsäkring och sjuklön" i *Historisk Tidskrift* nr 127:1 2007, s. 45-69.
- Eriksson, Christer, Horgby, Björn (2014), *Den svenska förhandlings- och konfliktlösningskulturen*, Paper Örebro Universitet.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge : Polity.
- Esping-Andersen, Gøsta (2002), *why we need a New Welfare State*, Oxford UK : Oxford University Press.
- Feldt, Kjell-Olof (1991), *Alla dessa dagar - i regeringen 1982-1990*, Stockholm : Norstedt.
- Feldt, Kjell-Olof (2012), *En kritisk betraktelse: Om socialdemokratins seger och kris*, Sollentuna : Albert Bonniers förlag.
- Habermas, Jürgen (1989), "The New Obscurity" i Weber Nicholse, Shierry (red.), *The New Conservatism*, s. 48-70, Cambridge UK : Polity Press.
- Haldorson, Leif (2008), "Sociala grupperingar för nationellt och internationellt bruk", Elektronisk källa: [http://www.scb.se/Statistik/AM/AM9903/\\_dokument/Sociala-grupperingar-for-nationellt-och-internationellt-bruk.pdf](http://www.scb.se/Statistik/AM/AM9903/_dokument/Sociala-grupperingar-for-nationellt-och-internationellt-bruk.pdf). Hämtad 2014-05-16.
- Horgby, Björn (2012), *Kampen om facket*, Umeå : Boréa Bokförlag.
- Horgby, Björn (1998), "Rädslans regim. Makt och kulturella strategier" i Blomberg, Eva, Horgby, Björn & Kvarnström, Lars (red.) *Makt och moral : en vänbok till och med Klas Åmark*, s. 87-110, Linköping : Linköpings universitet.
- Kitschelt, Herbert & Rehm, Philipp (2006), "New social risk and political preferences" i Armingeon, Klaus & Bonoli, Giuliano (red.), *The politics of post-industrial welfare states – adapting post-war social policies to new social risks*, s. 52-82, Oxon UK : Routledge.
- Kock, Enn (2001), *Socialdemokratins program 1897 till 1990*, Stockholm : Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek.
- Korpi, Walter (1989), *Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930*, American sociological review vol 54 no 3 s. 309-328.
- Kratz, Anita (1996), *Ingvar Carlsson, Erlanders siste pojke*, Stockholm : Bonnier Alba.
- Lindvall, Johannes (2006), *Ett land som alla andra*, Stockholm : Bokförlaget Atlas.
- Lindvall, Johannes & Rueda, David (2013), *The Insider–Outsider Dilemma*, British Journal of Political Science vol 44 no 02 s. 460-475.



- Magnusson, Lars (2000), *An Economic History of Sweden*, London : Routledge.
- Malm, Stig (1994), *13 år*, Stockholm : Brevskolan.
- Pierson, Christopher (1998), *Beyond the Welfare State?*, Cambridge, UK : Polity Press.
- Rothstein, Bo (2010), *Vad bör staten göra? - om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, Stockholm : SNS förlag.
- Salonen, Tapio (1994), *Välfärdens marginaler*, Stockholm : Fritzes.
- Salonen, Tapio (1997), *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag, Meddelanden från Socialhögskolan Volym 1997:8*, Lund : Lunds universitet.
- Salonen, Tapio (1999), *Den främre parentesens och socialbidraget, Meddelanden från Socialhögskolan Volym 1999:5*, Lund : Lunds universitet.
- Thompson, E P (1966), *The making of the English working class*, New York : Random House.
- Wennerhag, Magnus (2012), "Demonstrerandets normalisering?" i Lennart Weibull, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red.), *I framtidens skugga*, s. 79-94, Göteborg - Göteborgs universitet SOM-institutet.
- Wigforss, Ernst (1951), *Minnen II*, Stockholm : Tidens Förlag.
- Zetterberg, Hans L och Ljungberg, Carl Johan (1997), *Vårt land – den svenska socialstaten*, Stockholm : City University Press.
- Åmark, Klas (2005), *Hundra år av välfärdspolitik : välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*, Umeå : Boréa