

Hur blev den stora kompromissen möjlig?

Politiken bakom den svenska pensionsreformen

REDAKTÖR: JOAKIM PALME

Hur blev den stora kompromissen möjlig?

Politiken bakom den svenska pensionsreformen

REDAKTÖR: JOAKIM PALME

INNEHÅLL

Redaktörens förord	3
Urban Lundberg: Socialdemokratin och 1990-talets pensionsreform	8
Anders Lindbom: De borgerliga partierna och pensionsreformen	50
Patrik Marier: Byråkratiernas roll i pensionsreformprocessen	88
Författarna	122

REDAKTÖRENS FÖRORD

Pensionsforum har alltsedan det bildades medverkat till att den stora svenska pensionsreformen granskats på olika sätt. Hösten 2001 ger Pensionsforum ut två antologier med internationella perspektiv på pensionsreformen med titlarna: *Privata och offentliga pensionsreformer i Norden – slut på folkpensionsmodellen?* och *Pensionsreformer World Wide – Europa och Amerika möter åldrande befolkningar*. Den föreliggande skriften granskar politiken bakom reformen i tre olika uppsatser: Titeln antyder den grundläggande frågeställningen; hur blev den stora kompromissen möjlig? Författare till studierna är tre forskare, två statsvetare och en historiker. Som underlag för sina omdömen har de olika författarna ett stort antal intervjuer med centrala politiska aktörer, både i de politiska partierna och i de stora byråkratier som var inblandade i reformprocessen. Pensionsforum har till syfte att stimulera till debatt om pensionsfrågor. Genom att i denna skrift sammanställa olika politiska och byråkratiska perspektiv på pensionsreformen och dess politiska ursprung – och dessutom låta ett antal forskare granska dem – skall förhoppningsvis nytt ljus kunna kastas över en central samhällsfråga.

Hur kom det sig att fem partier i Sveriges Riksdag, på olika sidor av gamla invanda blockgränser, 1994 ställer upp bakom en omfattande pensionsreform? Det kanske inte kan tyckas så märkligt mot

bakgrund av att man några år tidigare fattat beslut om en skattereform över de gängse blockgränserna i svensk partipolitik. Fast flera av partierna hade ju redan börjat göra upp om skatterna vid 1980-talets inledning, även om det lett till att ett av de dåvarande regeringspartierna såg sig tvunget att lämna regeringen. Men pensionsfrågan hade varit speciell ända sedan den stora ATP-striden på 1950-talets slut. De offentliga fonduppbyggnaden hade dessutom fördjupat klyftan mellan blocken i samband med löntagarfondsstriden under 1970- och 80-talen.

Frågan om fempartiuppörelsen kan tyckas mer komplicerad än så. Hur kom det sig att socialdemokraterna ställde sig bakom en omfattande reformering av sin kronjuvel ATP-systemet? Hur kom det sig att de gick med på att fonduppbyggnaden skulle få så starka individuella inslag? Samtidigt; Hur kom det sig att de borgerliga partierna gick med på att cementera ett gigantiskt offentligt pensionssystem för all överskådlig framtid? Frågan är särskilt intressant eftersom det är just på pensionsområdet som det finns fungerande privata alternativ. Frågetecknen ser lite olika ut för partierna på den borgerliga sidan. Hur kunde moderaterna gå med på en stor stat när de i allmänhet argumenterar för att staten bör krympas? Hur kunde centerpartiet överge grundtrygghetsmodellen för ett i första hand inkomstrelaterat system? Hur kunde folkpartiet överge den linje med fonderade pensioner som Bertil Ohlin stakat ut, till förmån för ett system som även i fortsättningen huvudsakligen skulle vara byggt på fördelningsprincipen (pay-as-you-go – PAYG)?

Vid sidan av partierna spelar även andra grupper viktiga roller i politiken. Det gäller inte bara arbetsmarknadens parter utan också

de olika byråkratierna. När den amerikanske statsvetaren Hugh Heclo i mitten på 1970-talet kom ut med sina stora jämförelse av de viktiga socialpolitiska reformerna i Sverige och Storbritannien, lyfte han fram utredningsväsendet och byråkratins sofistikeringsnivå som en viktig förklaringsfaktor till varför den svenska socialförsäkringen hade blivit mer utvecklad. Men som en annan Harvardprofessor, Theda Skocpol, argumenterat för så kan byråkratier inte bara fungera som upplysta eliter som ställer sina tjänster till allmänhetens tjänst, de kan också agera i sitt eget särintresse. Varje byråkrati förefaller dessutom att bygga in sina intressen i de existerande systemen. Hur kunde växla spår, skifta system, i den så komplicerade pensionsfrågan där ju kunskaperna om systemen i sig innebär kontroll och makt?

Den här skriften syftar till att börja nysta i dessa intressanta frågekomplex. För det syftet har tre forskare som i sin forskning på olika sätt kommit i kontakt med pensionsreformen engagerats.

Urban Lundberg är historiker från Stockholms universitet och arbetar med en avhandling om socialdemokratin och välfärdsstatens kris, och särskilt pensionsfrågan. Det har varit naturligt för honom att angripa frågan om vad som fick socialdemokraterna att ställa sig bakom pensionsreformen. Han baserar sitt bidrag på både intervjuer och arkivmaterial.

Anders Lindbom disputerade i statsvetenskap vid Uppsala universitet och har sedan bl a arbetat vid byggforskningsinstitutet men är numera lektor vid Århus universitet. Han kom under våren ut med en bok om 1990-talets dramatiska förändringar i bostadspolitikerna och har en artikel under publicering om socialförsäkringarnas

utveckling i Sverige under samma tidsepok. Han är alltså synnerligen välmeriterad för uppgiften att skriva om de borgerliga partierna och pensionsreformen. Hans bidrag baserar sig bl a på intervjuer med ledande borgerliga politiker från de olika partierna.

Det tredje bidraget till denna volym är författat av kandensaren Patrik Marier. Han är statsvetare och arbetar på en avhandling om pensionsreformer i ett jämförande perspektiv. Han har fokuserat bl a på själva reformprocessen och är därför särskilt intresserad av byråkratiernas roll i reformens tillblivelse, vilket är ämnet för hans bidrag till den här boken. Marier som studerat i Sverige under olika perioder har goda kunskaper i svenska vilket inte minst underlättat arkivarbetet.

Innan vi släpper in författarna och låter dem granska motiven bland olika grupper de granskat, och därmed belysa frågan om hur den stora kompromissen blev möjlig, kan det dock vara på sin plats att rekapitulera några grundläggande fakta och händelser i reformprocessen:

- 1946 lagstiftas om allmänna och lika folkpensioner.
- 1959 fattas beslut om att införa ATP.
- 1969 tillkommer de särskilda pensionstillskotten.
- 1984 tillsattes en pensionsberedning för att utreda pensionsfrågan
- 1990 avger beredningen sitt betänkande *Allmän pension*.
- 1991 tillsätter Bo Könberg en särskild Pensionsarbetsgrupp (PAG) för fånga upp remissvaren på *Allmän pension*.
- 1992 ger PAG ut en idéskiss för reformeringen av pensionssystemet.

- 1994 i februari avger man ett principförslag, *Reformerat pensions-system*, remisstiden blir efter förhållandena kort.
- 1994 i juni fattar riksdagen beslut om riktlinjer om reformeringen av pensionerna som följer PAG:s linjer.
- 1994 ombildas PAG till Genomförandegruppen (GG).
- 1998 ny kompromiss kring avgiftsväxling, premiereservens storlek m m, nytt beslut i riksdagen i juni.
- 1999 ny lag om ett reformerat pensionssystem införs.
- 2001 de första pensionerna från det reformerade systemet betalas ut.

Har de politiska partierna gjort rätt som kompromissat om pensionsfrågan trots olika intressen? Blir pensionerna mer stabila med en stor majoritet eller var det bättre med en minoritet som kunde blåsa till strid om pensionerna? Har byråkratierna fungerat som de ska eller har de överträtt sina mandat? Vem vann 1990-talets pensionsstrid? Var det den sista striden? Förhoppningsvis kan den här skriften stimulera diskussionen om den stora pensionsreformens uppkomst och framtidsutsikter.

Vällingby, september 2001

Joakim Palme

SOCIALDEMOKRATIN OCH 1990-TALETS PENSIONSREFORM

Av Urban Lundberg

Få episoder är så mångomsjungna på socialdemokraternas partimöten som 1950-talets ATP-strid. Den stärkte den egna gruppidentiteten och underlättade uppgiften att förklara för väljarna vad som skilde socialdemokratien från andra politiska rörelser i en tid när social välfärd började bli politiskt allmångods. På längre sikt fick ATP-reformen också strategiska konsekvenser. Genom att garantera löntagarnas levnadsstandard bidrog ATP-systemet till att inkapsla medelklassen i den framväxande välfärdsstaten. Det breddade socialdemokraternas väljarunderlag och banade därmed väg för partiets långvariga maktinnehav.¹

I den politiska debatten utnyttjade socialdemokraterna ofta ATP-reformens definierande kapacitet. ATP var något alla omfattades av som beskrev för medborgarna vad socialdemokrati är och vad den i sina bästa stunder är mäktig till. Till detta skall läggas att ATP var socialdemokratiens egen reform. Rösträtt och social välfärd flockades många kring, men ATP, själva juvelen i den svenska välfärdspro-

¹ Den dominerande tolkningen av det svenska pensionssystemets utveckling utgår från faktorer som klassmobilisering och det socialdemokratiska partiets betydelse som förmedlande faktor. (Se Esping-Andersen 1985, 1990; Korpi 1978; Stephens 1979; Myles 1984; Palme 1990; Svensson 1994; Olsson 1990).

nan, hade socialdemokraterna fått sätta dit själva. Då spelade det mindre roll att de borgerliga partierna knappast ville kasta ut pensionärerna i fattigdom.²

Vilket namn och vilken aktör man förknippar med ett pensions-system är alltså ingen trivial fråga. Politiska partier är på sätt och vis synonyma med sin historia, som den kontinuerligt formuleras och omformuleras, inte bara av dem själva, utan också av oberoende eller kritiska betraktare. I så måtto var ATP-reformen länge en viktig del av socialdemokratins identitet. Trots detta medverkade partiet till att riksdagen den 8 juni 1994 i bred enighet antog riktlinjerna för ett reformerat pensionssystem.³

² Senare forskning har tonat ner socialdemokratins roll som drivande bakom ATP-systemets uppkomst. I stället har man framhållit att reformen avspeglar medelklassens intressen (Baldwin, 1990); att centrala inslag initierades av oberoende tjänstemän (Heclo, 1974). Andra har pekat på att inkomstbortfallsprincipen inte självklart följer ur arbetarklassens intressen eller det socialdemokratiska partiets ideologi och maktsträvanden (Petersen, 2001; Berge, 1995). Historien om hur rationella socialdemokrater med beslutsamhet fogade in ATP i det svenska välfärdsbygget är, menar man, i allt väsentligt en efterhandskonstruktion (Stråth, 1998). Motsättningarna inom socialdemokratins om pensionernas utformning var lika stora som motsättningen till de borgerliga partierna (Åmark, 1999a). En annan kritiklinje tar fasta på själva karakteristiken. Visst underlättade ATP tillvaron för många pensionärer. Men reformen föreföll också konservera existerande inkomstskillnader på arbetsmarknaden (Åmark, 1999a). Avslutningsvis har feministiska forskare hävdade att systemet bidragit till att reproducera ojämlikheterna mellan könen (Hernes, 1987; Åmark, 1999b; Sainsbury, 1996). Den socialdemokratiska tolkningen går alltså att nyansera. Men trots detta står den sig fortfarande påfallande väl. Se Lundberg & Petersen (1999) för en utförlig kommentar.

³ RD Protokoll 1993/94:120.

Syftet i detta kapitel är att studera socialdemokraternas delaktighet i 1990-talets pensionsreform. Hur kan det komma sig att socialdemokratin, dessutom i samarbete med en borgerlig regering, gick med på att genomföra långtgående och genomgripande förändringar i ATP-systemet? Undersökningen tar fasta på partiledningens utgångspunkter, handlingsutrymme och strategiska vägval i beslutsprocessen som ledde fram till den partiöverskridande kompromiss som låg till grund för riksdagsbeslutet sommaren 1994. Kapitlet avslutas med ett kortare resonemang kring beslutsprocessen inom socialdemokratin, och partiledningens åtgärder för att förankra reformen i partiorganisationens olika instanser. I likhet med de flesta andra ting, tar sig pensionsreformen olika ut beroende på vilket eller vems perspektiv som anläggs. Ser man till uppgörelsen som sådan är det den partipolitiska enigheten som är anslående och som tarvar en förklaring; inte bara i jämförelse med 1950-talets uppslitande ATP-strid, utan även i ett internationellt perspektiv. Ser man däremot till socialdemokratins interna debatt visar det sig att ledningen periodvis fick utstå hård kritik för hur den skötte arbetet med pensionsreformen ur demokratisk synvinkel.

SAP och inkomstbortfallsprincipen

Efterkrigstidens svenska välfärdsstat formades genom två stora politiska konflikter. Den första tog plats inom arbetarrörelsen över frågan om grundtrygghet eller inkomsttrygghet; den andra mellan arbetarrörelsen och de borgerliga partierna över frågan om social rättvisa och graden av generositet och ekonomisk fördelning i socialförsäkringssystemen. Valet mellan grundtrygghet och inkomsttrygghet var långt ifrån självklart inom socialdemokratin. Gustav Möller,

socialdemokratisk socialminister under 1930- och 40-talen, var länge en mäktig förespråkare för den generella grundtrygghetsmodellen som omfattar alla medborgare och ger enhetliga ersättningar. Grundtryggheten borgade enligt Möller för ett enkelt och lättadministrerat system som garanterade att medborgarna lämnades ifred av klåfingriga byråkrater.⁴

LO däremot valde redan i början av 1940-talet bort denna organisatoriska princip till förmån för vad Walter Korpi och Joakim Palme kallar för den generella standardtrygghetsmodellen. Det vill säga ett system som bygger på obligatoriska, statligt administrerade och statligt finansierade tjänstepensioner som säkrar löntagarnas levnadsstandard efter pensioneringen.⁵ LO:s uppslutning bakom standardtrygghetsmodellen har två olika källor. Å ena sidan var det en fråga om rättvisa och jämlikhet mellan arbetare och tjänstemän, eftersom stora delar av medelklassen redan hade en tjänstepension som betalades av arbetsgivaren. Å andra sidan var det en fråga om att upprätthålla inbördes skillnader mellan olika grupper inom arbetarklassen. Inkomstbortfallsprincipen innebar att den sociala ordning som producerades på arbetsmarknaden – mellan utbildad och outbildad, unga och gamla, kvinnor och män – reproducerades i det offentliga socialförsäkringssystemet.⁶

⁴ Åmark (1999a).

⁵ Korpi & Palme (1998).

⁶ Åmark (1999a). Empiriska analyser har emellertid visat att den generella standardtrygghetsmodellen är överlägsen Möllers grundtrygghetsmodell när det kommer till att minska fattigdom och ojämlikhet. Det har att göra med den så kallade omfördelningsparadoxen. Se Korpi & Palme (1998).

Möllerlinjen hade länge starkt stöd inom partiet men gav snabbt vika när Gustav Möller avgick som socialminister 1951 och ersattes av Gunnar Sträng. Den senare var skolad i fackföreningsrörelsen och hade betydligt enklare att ansluta sig till LO:s argumentation.⁷ Vissa forskare har också betonat de maktstrategiska konsekvenserna av detta vägval. Genom pensionsreformen kunde den framväxande medelklassen knytas till både till socialdemokratin och välfärdsstaten. Medelklassens benägenhet att betala de skatter som behövdes för att finansiera det offentliga socialförsäkringssystemet skulle öka om de själva omfattades av det.⁸ Tolkningen är övertygande för vad som händer efter 1960, men i början av 1950-talet var situationen annorlunda. Delar av medelklassen omfattades redan av tjänstepensioner som betalades av arbetsgivarna. Och inledningsvis visade den inget större intresse för den reform som LO förespråkade.⁹ I början av 1950-talet kan alltså pensionsfrågan schematiskt beskrivas som att arbetarklassen med LO som pådrivare krävde med offentliga medel vad medel- och överklassen redan hade ordnat på egen hand.

Kampen mellan vänster och höger var också en fördelningskonflikt. Medan socialdemokraterna önskade ett enhetligt pensionssystem för alla medborgare föredrog de borgerliga partierna andra modeller. Bondeförbundet, sedermera centerpartiet, argumenterade för höjd folkpension kombinerat med frivilliga tilläggspensioner. Förslaget var särskilt utformat för att tillgodose partiets centrala väljargrupper bland småföretagare och bönder. Högern och folk-

⁷ Åmark (1999a).

⁸ Se Svensson (1994); Korpi (1978); Esping-Andersen (1985); Palme (1990).

⁹ Molin (1967); Stråth (1998); Svensson (1994).

partiet gick på näringslivets linje och pläderade för stärkt folkpension i kombination med frivilliga lösningar som reglerades avtalsvägen av arbetsmarknadens parter. För folkpartiet, som vid denna tid gjorde anspråk på att överta den politiska makten från socialdemokraterna, blev detta ett dyrköpt vägval. Genom att sluta upp bakom näringslivet alierade partiet sin andra viktiga intressegrupp, de lägre tjänstemännen inom privat och offentlig sektor. Resultatet blev att partiet förlorade mark mot slutet av 1950-talet.¹⁰

Socialdemokraterna gick segrande ur ATP-striden med minsta möjliga marginal. I den avgörande omröstningen i riksdagen 1958 lyckades socialdemokraterna understödda av kommunisterna vinna med endast en röst eftersom en riksdagsledamot för folkpartiet vägrade att stödja sitt eget parti. Under följande decennier integrerades inkomstbortfallsprincipen som en naturlig del, inte bara i den svenska välfärdsmodellen utan också i socialdemokratins ideologi och självförståelse. Att sträva efter inkomst- eller standardtrygghet blev efterhand vad man kan kalla en *konstituerande princip* som reglerade partiets ställningstaganden i alla viktiga socialförsäkringsfrågor.¹¹ Inkomstbortfallsprincipen var inte bara en rättvis modell som säkrade välfärdsstatens finansiering, den utgjorde också ett mäktigt bålverk som skyddade den generella välfärden från aggressiva attacker både från höger och vänster. Detta är en viktig bakgrund för att förstå partiets vägval under arbetet med 1990-talets pensionsreform.

¹⁰ Molin (1967).

¹¹ Lundberg & Åmark (2001).

Förhistorien

Efter riksdagsbeslutet 1958 accepterades ATP så småningom även av de borgerliga partierna. I det tysta var emellertid systemet föremål för såväl smärre justeringar som viktiga tillägg. Bakom den välbekanta bokstavskombinationen reste sig med tiden en oändligt komplicerad mekanism som endast ett fåtal experter förstod i alla dess detaljer. I början av 1980-talet var undantagen från den ursprungliga principen så många att knappast ens experterna besatt den nödvändiga överblicken.¹² Men inte bara pensionssystemet förändrades över tid utan även det omgivande samhället. Tillväxttakten mattades av, kvinnorna tog steget ut på arbetsmarknaden, lönerna steg och befolkningen blev allt äldre. Sammantaget innebar dessa sociala processer att systemet utsattes för allt större påfrestningar.¹³

Under trycket av den tilltagande ekonomisk krisen valde den borgerliga regeringen 1980 att urholka värdesäkringen i pensionerna genom att inte längre beakta förändringar i energipriserna vid fastställandet av basbeloppet. Beslutet var mycket kontroversiellt och socialdemokraternas reaktion lät inte vänta på sig. Pensionärerna hade genom sitt arbete lagt grunden till det svenska välfärds-samhället. Att förvägra dem vad de hade rätt till var ett oförlåtligt svek. Löftet att återställa värdesäkringen återkom i SAP:s valkampanj två år senare. Budskapet var att pensionärerna skulle kunna lita på att socialdemokraterna stod för sina utfästelser.¹⁴

Bara några veckor efter regeringsskiftet hösten 1982 meddelade socialminister Sten Andersson att han skulle verkställa en översyn

¹² Se inledningen till SOU 1990:76.

¹³ Dir 1984:42.

av den allmänna pensioneringen. Tillsättningen drog dock ut på tiden. I stället hamnade socialdemokraterna i en efterhängsen och utdragen svekdebatt. Uppgörelsen, som träffades med PRO efter valet, kompenserade inte pensionärerna fullt ut för den stora devalvering som den nytilträdde regeringen beslutade om som första åtgärd. Svekrubrikerna fick stort utrymme i den borgerliga pressen. Socialdemokraterna hade genom falska löften till pensionärerna stulit valet från de borgerliga partierna.¹⁵ Debatten blev efterhand mycket infekterad, även inom regeringskretsen där finansminister Kjell Olof Feldt redan från början var mycket kritisk till pensionslöftet i 1982 års valrörelse.¹⁶

När Pensionsberedningen den 16 november 1984 kunde påbörja sitt arbete hade den alltså föregåtts av en ovanligt lång och besvärlig process. Kommittén som var korporativt sammansatt arbetade

¹⁴ Kjell Olof Feldt hävdar i sina memoarer att han var mycket kritisk till detta löfte.

Andra, däribland Sten Andersson, menade att valsegern var i fara om inte pensionärerna utlovades full värdesäkring. Feldt (1991), 32; Andersson (1993), 342f.

¹⁵ *Exp* (3/10-83) skriver om "Sveket mot pensionärerna" och menar att devalveringen ett år tidigare också var en "moralisk devalvering"; *SvD* (4/10-83) talar om en "socialismens etik" och "ett slags politikens förfall". De överläggningar som inför beslutet fördes med företrädare för olika pensionärsorganisationer var främst ett spel för gallerierna. Enligt *DN* (3/10-83) handlade förhandlingarna med pensionärsorganisationerna bara om hur regeringen skulle "organisera sitt svek av det viktigaste vallöftet...att fullt ut återställa värdesäkringen."

¹⁶ Utvecklingen kulminerade den 22 augusti 1985 när Sten Andersson på ett pensionärsmöte i Sundsvall, till Feldts stora förtret, utfärdade ett löfte om att "lånet" av pensionärerna skulle återbetalas och pensionerna höjas.

under sex år och lämnade ett stort antal betänkanden. När arbetet inleddes hade ATP-systemet varit i kraft under närmare trettio år. Enligt direktiven var utredningens uppdrag att göra en samlad genomgång av de erfarenheter som vunnits vid tillämpningen av reglerna inom det allmänna pensionssystemet samt att göra en översyn av dessa.¹⁷ Utredningen saknade mandat att föreslå en genomgripande förändring. Ambitionen var snarare att få en ordentlig genomlysning av hur systemet fungerade i praktiken, vilka konsekvenser det hade, samt fundera över hur den framtida finansieringen skulle kunna tryggas.¹⁸

Pensionsberedningen lyckades aldrig ena sig kring några konkreta förslag. Att döma av de många reservationer och särskilda yttranden som fogades till det tjocka slutbetänkandet präglades arbetet av stor oenighet. De borgerliga partierna gled i stor utsträckning tillbaka till 1950-talets positioner.¹⁹ Utredningens allmänna betydelse får dock inte underskattas. Den kunskap om pensionssystemets förutsättningar och framtidsutsikter som producerades i åtskilliga forskningsrapporter lyfte upp diskussionen om framtidens pensioner till en ny och högre nivå.²⁰ Kunskapen var emellertid mångtydig och öppen för olika tolkningar. Vad som i själva betänkandet försiktigt utpekades som källor till eventuella problem blir i reserva-

¹⁷ Dir 1984:42.

¹⁸ Enligt uppgifter i *SvD* (25/10-84) var förhandlingarna mellan social- och finansdepartementen om direktivens utformning stundtals mycket infekterade.

¹⁹ Se Lindbom denna volym.

²⁰ Intervju Anna Hedborg 26/3-2001; Intervju Ingela Thalén 20/4-2001.

tioner och särskilda yttranden uttryck för regelrätta kristendenser.²¹

Pensionsfrågan var alltså fortfarande olöst i början av 1990-talet. Det enda som stod klart, med utgångspunkt i pensionsberedningens beräkningar, var att den demografiska och ekonomiska utvecklingen innebar att något förmodligen måste göras förr eller senare. Befolkningen blev allt äldre och tillväxttakten var inte längre densamma. Fältet låg öppet för olika initiativ och för den engagerade och aktive fanns i denna situation stora möjligheter att påverka diskussionens inriktning.²²

En viktig fråga är hur socialdemokraterna positionerade sig i denna debatt. Erkände man pensionsberedningens prognoser fanns tre vägar att välja mellan. Det alternativ som kanske låg närmast till hands för många socialdemokrater, gick ut på att bevara ATP-systemet men med ökad beredskap och med en färdig handlingsplan om utgifterna började skena. Denna modell förordades bland annat av RFV och pensionsberedningens ordförande Sture Korpi.²³ Till saken hör att vägen över ett justerat ATP-system egentligen redan var upptrampad. Under 1980-talet hade både borgerliga och socialdemokratiska regeringar fått erfara vad det innebar att göra bespa-

²¹ Till slutbetänkandet fogades fyra reservationer och åtta särskilda yttranden.

²² En genomgång av "socialdemokratiska" remissvar till pensionsberedningen ger samma intryck. LO:s remissvar präglas till exempel av stor osäkerhet och innehåller många svepande formuleringar i stil med "att vi bör slå vakt om den allmänna pensioneringen"; "skapa en trovärdig finansiering för det allmänna pensionssystemet kommer att bli en central uppgift under 1990-talet"; "förnyelsen av systemet måste ske i största möjliga enighet mellan olika politiska grupperingar."

²³ S. Korpi (1991); *En strategi för ATP-systemets anpassning*. RFV Anser 1991:15.

ringar i det existerande systemet. Pensionärsorganisationerna med PRO i spetsen bevakade noga alla försök från politikernas sida att manipulera med förmånsnivåerna. Pensionssystemet hade på ett olyckligt sätt hamnat i den dagspolitiska debatten och dessutom medfört besvärliga slitningar inom partiet. Erfarenheterna av pensionsberedningen antydde också att det skulle bli svårt att få tillstånd en fungerande kompromiss kring ett sådant förslag.

En annan möjlighet var förstås att blunda och hoppas på att problemen skulle försvinna av sig själva. Detta var på många sätt en djupt problematisk lösning som på sikt riskerade att urholka ATP som tjänstepensionssystem. Processen var redan i full gång, dels från toppen genom att alltfler löntagare började få inkomster ovanför det så kallade taket på 7,5 prisindexerade basbelopp och dels från botten genom pensionstillägg och kommunalt bostadsstöd (KBT). Kommunförbundet konstaterade i en rapport från 1990 att en låginkomsttagare i vissa kommuner skulle tjäna bättre bara på att byta kommun än att ha varit vad man i studien kallar höginkomsttagare under hela sitt yrkesverksamma liv.²⁴ De borgerliga partierna, inte minst moderaterna, hade redan öppnat för denna möjlighet, det vill säga, en successiv övergång till en utvidgad folkpension/grundtrygghet kompletterad med privata alternativ.²⁵

Våren 1991 började därför Anna Hedborg, då statssekreterare i socialdepartementet, skissa på olika möjligheter att angripa pensions-

²⁴ Knutas (1990).

²⁵ I *SvD* (18/1-1991) argumenterade moderaternas vice partiordförande Lars Tobisson för att slå ihop ATP och folkpensionen och ta bort avgifterna på inkomster ovanför ATP-taket.

problemet på ett mera grundläggande sätt. Kretsen av invigda var högst begränsad. Här ingick socialminister Ingela Thalén, som senare tillsammans med Anna Hedborg kom att utgöra socialdemokraternas radarpar i pensionsfrågan, men även tjänstemän på socialdepartementet och statssekreterarna i statsrådsberedningen och finansdepartementet var inblandade. Det är i detta sammanhang som idén om ett avgiftsbaserat system för första gången börjar diskuteras på allvar inom socialdemokratin.²⁶ Helt ny var inte denna idé. Jan Bröms, SACO-ekonom och sakkunnig i pensionsberedningen, var tidigt ute och argumenterade för en tydligare koppling mellan avgifter och förmåner.²⁷ Men ännu var tiden inte inne för ett bredare initiativ. Stundande riksdagsval och den stora osäkerhet som fortfarande omgärdade pensionssystemet manade till stor försiktighet.²⁸ En rest av dessa interna diskussioner hittar man i Allan Larssons finansplan 1991 som öppnade för en framtida reform.²⁹ Skrivningarna i finansplanen var emellertid oförankrade i partiets ledning och skall främst ses som ett försök från finansdepartementet att visa handlingskraft på ett område där passiviteten började bli en allt större belastning.³⁰ Symptomatiskt för den osäkerhet som rådde är att pensionerna tilldelades en tillbakaskjutet position i valrörelsen samma år.³¹

²⁶ Intervju Anna Hedborg 26/3-2001.

²⁷ Bröms i *DI* (22-23/1-1984); Bröms (1990); Bröms (1991).

²⁸ Intervju Anna Hedborg 26/3-2001; Intervju Ingela Thalén 20/4-2001.

²⁹ Proposition 1990/91:100, 34.

³⁰ Intervju Anna Hedborg 26/3-2001.

³¹ Helt tyst var det inte. Under våren och sommaren 1991 rasade en stundtals hätsk debatt om ett förslag från finansdepartementet att lätta på AP-fondernas placeringsregler. Se t.ex. replikskifte mellan Assar Lindbeck och Erik Åsbrink i *Aftonbladet* (1/4-1991), (18/4-1991).

Hur skall denna tveksamhet och ambivalens förstås? Socialdemokraternas historiska koppling till ATP innebar att en genomgripande reform var förenad med stora politiska risker. Att reformera ATP, ett av partiets finaste ögonblick kunde lätt resultera i desorganiserade medlemmar och sjunkande opinionssiffror. Partiet hade under årens lopp bidragit till att ge ATP en särställning i partihistoriken. Många äldre partimedlemmar hade egna minnen från 1950-talets kampår. Det gällde att gå varsamt tillväga och att fundera, inte bara över själva initiativet, utan också över den politiska taktiken.³²

Dilemmat gällde inte minst hur ledningen skulle förklara behovet av en reform som kunde beskrivas som ett avsteg från partiets traditionella politik. En förutsättning för att komma vidare med pensionsfrågan var att man hittade fram till en politisk dynamik som skilde sig från både 1950-talets stora principstrider och från 1980-talets mera lågintensiva krigföring kring kronor och ören. Frågan var bara hur ett sådant politiskt ”momentum” skulle åstadkommas.

För det första fanns ingen uttalad opinion inom socialdemokratin för genomgripande reform. ATP var arbetarrörelsens eget initiativ, tillkämpad i kamp mot en motspänstig borgerlighet. Själva det grundläggande trygghetsproblemet för socialdemokratin och löntagarna var redan löst när processen tog sin början.³³ Helt lugnt var

³² Intervju Anna Hedborg 26/3-2001.

³³ Man måste skilja mellan en opinion för en genomgripande reformering och en opinion mot försämrade pensionsvillkor. Pensionärsorganisationerna var under 80-talet kraftigt pådrivande i pensionsfrågan och satte hård press på såväl borgerliga som socialdemokratiska regeringar.

det emellertid inte ens inom arbetarrörelsen. Kvinnoförbundet var i mitten av 1980-talet ute och kritiserade ATP-systemet ur jämställdhetssynpunkt.³⁴ Dessutom visade upprepade opinionsmätningar att en allt större del av befolkningen inte trodde att ATP-systemet skulle leva upp till vad som utlovats. Ett annat tecken var det ökande privata pensionssparandet.³⁵ Samtidigt bör man ha klart för sig att dessa tendenser pekade i olika riktningar. Kvinnoförbundet yrkade snarast på ökade utgifter i det existerande systemet medan den misstro som kom till uttryck i opinionsundersökningar och privat pensionssparande i huvudsak underblåste olika borgerliga initiativ.

För det andra var problemen med ATP inte förnimbara. Det räckte inte med att gå till verkligheten för att komma till insikt om att något behövde göras.³⁶ För detta krävdes professionell kunskap, sofistikerade statistiska prognoser och djupa insikter i offentlig eko-

³⁴ Intervju Karin Wegestål 6/4-2001.

³⁵ Misstron mot ATP uppmärksammades redan i början av 1980-talet. Mars 1983 offentliggjorde försäkringsbolaget Trygg-Hansa en opinionsundersökning som visade att 77 procent av de tillfrågade trodde att pensionen skulle bli mindre värd än vad som utlovats. En SIFO-undersökning på uppdrag av försäkringsbolaget SKANDIA publicerad 1991-10-29 visade att två tredjedelar av alla svarande inte trodde ATP-systemet skulle leva upp till vad som utlovats. Endast 13 % trodde att så skulle ske. Bland socialistiska sympatisörer var andelen misstänksamma hela 60 %. 1982 tecknade rekordmånga svenskar, omkring 50 000, privata pensionsförsäkringar *DN* (30/12-82).

³⁶ Tvärt om visar tillgängliga undersökningar att pensionärernas levnadsvillkor förbättrades något i början av 1990-talet när den första generationen ATP-pensionärer nådde pensionsåldern. Palme (1993).

nomi; alltså en beläsenhet och kunskap långt utöver vad man kan begära ens av de engagerade medborgare och politiker på kommunal och nationell nivå som utgör demokratins grund. Processen var därför vad man kan kalla *expertdriven*. Med detta avses att politikerna fick signaler från experterna om att allt inte stod rätt till och att något måste göras. På detta stadium är det knappast meningsfullt att resonera i ideologiska eller maktstrategiska intressen. Det väsentliga är hur beslutsfattarna tolkar och hanterar dessa larmsignaler, vilka slutsatser som dras på basis av otaliga utredningar och forskningsrapporter.³⁷

Därmed inte sagt att faktorer som ideologi och intressen saknade betydelse för partiets vägval. När ledande socialdemokrater nåtts av informationen om ATP-systemets problem kommer ideologi och intresse in som centrala moment. Hur skall informationen hanteras, vad står på spel, vilka handlingsalternativ står tillbuds, finns alternativa informationskällor, vad är politisk möjligt att åstadkomma, vilken kraft kan vi sätta bakom våra krav? Kunskap är sällan eller aldrig entydig och svaren på dessa frågor var öppna när processen mot ett nytt pensionssystem inleddes på allvar. När socialdemokraterna gick till val sommaren 1991 hade informationen nått politikernas bord, och på socialdepartementet smiddes planer om en mer radikal lösning, men någon politik eller handlingsplan hade ännu inte formulerats.

³⁷ Se Marier denna volym.

Pensionsarbetsgruppen 1991-1994

Hösten 1991 tillkännagav statsminister Carl Bildt att regeringen tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta ett förslag till ett reformerat ATP. Arbetsgruppen fick en helt parlamentarisk sammansättning utan korporativa inslag.³⁸ Det senare var en viktig poäng som delvis möjliggjordes av den borgerliga valsegern. Socialdemokraterna skulle ha haft betydligt svårare att stänga parterna ute.³⁹ För sakens skull var man dock noga med att påpeka att det inte rörde sig om en utredning i egentlig mening. Intresseorganisationerna hade haft möjlighet att säga sitt i pensionsberedningen.⁴⁰ Nu var det dags för politikerna att ta sitt ansvar. Formellt var samtliga riksdagspartier representerade. Ordförande var statsrådet Bo Könberg (fp). Utöver socialdemokraterna Anna Hedborg och Ingela Thalén, deltog Margit Genser (m), Åke Pettersson (c), Ulla Hoffman (v)⁴¹ och Leif Bergdahl (nyd). Viktiga delar förhandlades dock fram av en inre kärna bestående av de fem partier som senare ställde sig bakom överenskommelsen. I denna kärngrupp ingick inte vänsterpartiet och ny demokrati vilka senare reserverade sig mot beslutet.⁴²

Förklaringen till socialdemokraternas beslut att ta plats i pensionsarbetsgruppen måste sökas på olika plan. Utöver en allmän

³⁸ Ds 1992:89.

³⁹ Intervju Anna Hedborg 26/3-2001.

⁴⁰ Ds 1992:89; Intervju Ingela Thalén 20/4-2001.

⁴¹ Vänsterpartiet representerades inledningsvis av ekonomen Per Lennart Börjesson (t.o.m. den 31 januari 1993).

⁴² Intervju Ulla Hoffman 25/4-2001.

rädsla att stå utanför processen måste man beakta den ekonomiska kris med fallande tillväxt och stigande arbetslöshet som drabbade Sverige i 1990-talets början. Krisen och de chockvågor den sände genom det politiska etablissemanget manade till nationell samling och förstärkte känslan av att något måste göras. Redan pensionsberedningen varnade för vad som kunde hända med pensionssystemet om arbetslösheten steg och tillväxten stabiliserade sig på låg nivå.⁴³

Sedan är det möjligt att socialdemokraterna såg många fördelar med att reformarbetet påbörjades under en borgerlig regering. Att det var folkpartister som tog plats i socialdepartementet var ett plus i sammanhanget. Både socialminister Bengt Westerberg och sjukvårdsminister Bo Könberg var programmatiska anhängare till generella välfärdssystem.⁴⁴ Vidare eftersträvar politiker gärna konsensus bakom kontroversiella beslut. På så sätt kan de sprida ansvaret för beslutet ifråga och försvåra medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar.⁴⁵ Pensionsarbetsgruppen blev också en möjlighet att lirka sig ur det dilemma som formulerades ovan, utan att behöva ta tag i själva huvudfrågan om partiets ideologiska kurs. Utåt kunde partiledningen i stället hävda att den gjorde vad som krävdes i en problematisk situation. Genom att delta i arbetsgruppen försäkrade den sig om att socialdemokratiska värden tillvaratogs. I det problematiska läge som uppstått fanns varken tid för principstrider eller kortsiktig problemlösning inom ramen för ett vacklande system.

⁴³ SOU 1990:76, 557-561.

⁴⁴ Intervju Ingela Thalén 20/4-2001.

⁴⁵ Pierson (1995), 8, 36.

Vad som krävdes av politikerna var konkreta och långsiktiga beslut kring framtidens pensioner.

Med detta inte sagt att socialdemokraterna gick igång med arbetet med någon större entusiasm. När man i dag talar med ledande socialdemokrater träder pragmatismen i förgrunden. Experterna hade slagit larm och situationen var sådan att det krävdes beslutssamhet.⁴⁶ Uppdraget att företräda partiet i arbetsgruppen gick till Anna Hedborg och Ingela Thalén. I ett läge när partiet saknade utarbetad politik föll det sig naturligt för partistyrelsen att överlämna frågan till två personer som trodde att de hade en lösning på problemet. För Ingvar Carlsson personligen var det viktigt att frågan omhändertogs av personer han kände att han kunde lita på.⁴⁷ Tillsammans stod Hedborg och Thalén för teknisk expertis och politiskt markarbete. Denna kombination var viktigt eftersom reformarbetet inte bara innebar tuffa förhandlingar med de borgerliga partierna, utan även ett problematiskt förankringsarbete i partiorganisationen. Några detaljerade instruktioner ingick inte i det mandat Thalén och Hedborg tog med sig in i förhandlingsledet. Pensionsarbetsgruppens grundkoncept med ett offentligt avgiftsbaserat system som kunde uppfylla gamla förpliktelser och växa i takt med tillväxten, hade arbetats fram under deras tid på socialdepartementet och bar, menade man, en tydlig socialdemokratisk prägel som slog vakt om standardtryggheten.

⁴⁶ Intervju Ingvar Carlsson 22/3-2001.

⁴⁷ Intervju Ingvar Carlsson 22/3-2001.

Arbetsformerna

När man studerar 1990-talets pensionsreform i ljuset av 1950-talets ATP-strid slås man av det samförstånd som präglade arbetsgruppens förhandlingar. Hur var denna enighet i en tidigare högst prestigefylld fråga möjlig? Utöver de faktorer jag redan varit inne på måste betonas att pensionssystem skiljer sig från andra områden inom politiken. För att ett offentligt pensionssystem skall vara trovärdigt krävs en långsiktighet och stabilitet som i sig själv manar till samordnade aktioner. Annars kommer medborgarna att söka sig till privata alternativ. En annan förklaring är att Sverige bär på en lång tradition av framgångsrik konfliktlösning inom ramen för offentliga utredningar. I många avseenden bygger 1990-talets pensionsreform vidare på denna tradition. Men här finns också viktiga skillnader.

Som jag redan nämnt var till exempel arbetsmarknadens parter och pensionärsorganisationerna utestängda från utredningsarbetet. Parternas bidrag till reformen hittar man på det indirekta planet. SACO var en viktig idégivare, framför allt genom ekonomen Jan Bröms vars kritik av ATP-systemet både Anna Hedborg och Ingela Thalén tog starkt intryck av.⁴⁸ TCO var inledningsvis skeptiskt. ATP-systemets så kallade 15–30-årsregel gagnade deras medlemmar och i de första förslag pensionsarbetsgruppen släppte ifrån sig kompenenserades inte för studier och vidareutbildning.⁴⁹ LO slöt i allt väsentligt upp bakom SAP:s ledning. Till exempel utarbetades aldrig, något konkurrerande LO-förslag. Strategin gick främst ut på

⁴⁸ Intervju Anna Hedborg 26/3-2001; Intervju Ingela Thalén 20/4-2001.

⁴⁹ Björn Rosengren, *DN* (12/9-1993).

att bevaka medlemmarnas intressen på vissa centrala punkter, som förtidspensioneringen.⁵⁰ Denna icke-handling var i själva verket av stor betydelse. Utan LO-ledningens ”tysta” stöd hade socialdemokraterna förmodligen aldrig orkat med en genomgripande reform.⁵¹

LO:s tystnad kan delvis bero på att organisationen var splittrad på förbunds nivå. Metallordföranden Göran Jonsson var till en början uttalat positiv men tystnade efterhand inför en kritisk hemmapinion medan ledningarna för Kommunal och Handelsanställdas förbund stödde reformen hela vägen.⁵² Den rimligaste förklaringen till LO-ledningens passivitet är ändå att den delade partiledningens oro över vad som skulle hända om ATP-systemet brakade samman, särskilt i en situation när krisen på allvar nått Sverige, och att de medvetet höll sig i kulisserna i rädsla för att skapa oro bland medlemmarna. ATP var som sagt en känslig fråga. Man anar konturerna av en tidig överenskommelse mellan SAP:s och LO:s ledningar om att stödja varandra genom en process som i värsta fall kunde urarta i en intern strid inom arbetarrörelsen mellan ATP-anhängare och ATP-motståndare.

Den ekonomiska krisen gav pensionsarbetsgruppen den legitimitet som behövdes för att komma igång. Reformarbetet uppfattades inte sällan som ett led i regeringens krispolitik. Såväl borgerliga som socialdemokratiska ledarsidor menade att den parlamentariska pensionsarbetsgruppens arbete var ett exempel på svensk demokra-

⁵⁰ Intervju Tore Lidbom 11/4-2001.

⁵¹ Intervju Tore Lidbom 11/4-2001.

⁵² Intervju Tore Lidbom 11/4-2001.

ti när den fungerade som bäst.⁵³ Bo Könberg kunde därför kosta på sig att behandla den referensgrupp som bildades i anslutning till pensionsarbetsgruppen med representanter för fack- och näringslivsorganisationer tämligen styvmoderligt. Föredragningarna var sporadiska och informationsmaterialet skickades i allmänhet ut bara någon dag i förväg.⁵⁴ Vidare skötte Bo Könberg kontakterna med referensgruppen på egen hand. Övriga ledamöter i arbetsgruppen, särskilt kritiska sådana som Ulla Hoffman från vänsterpartiet, hade inte tillträde till referensgruppens möten.⁵⁵ Den kritik och det motstånd som fanns inom etablissemanget, för att uttrycka sig lite slarvig, hittar man främst inom finansdepartementet som stod för ett mera kortsiktigt ekonomiskt tänkande.⁵⁶

Spårberoendet

Samtidigt är det svårt att ändra i ett stort socialt system. Inom samhällsvetenskapen betonas ofta, att om man väl slagit in på ett institutionellt spår, är det sedan väldigt svårt att växla över till ett nytt,

⁵³ Följande exempel är hämtat från DN:s ledarsida: "Vi har ett skede av extrema nationella utmaningar. Hur det hanteras avgör svenska folkets villkor för årtionden framåt. Det värsta industriella raset sedan 1920-21 måste stoppas och något nytt byggas upp igen. Alla offentliga system ska göras om under loppet av ett par år, främst bland dem en pensionsreform som helst ska hålla ett sekel." *DN* (23/11-1992).

⁵⁴ Intervju Tore Lidbom 11/4-2001. Referensgruppen sammankallades endast vid tre tillfällen.

⁵⁵ Intervju Ulla Hoffman 25/4-2001.

⁵⁶ Se Marier denna volym; Intervju Anna Hedborg 26/3-2001; Intervju Ingela Thalén 20/4-2001. Björn Rosengren, *DN* (12/9-1993).

åtminstone är en sådan spårväxling förenad med stora kostnader. Dessa så kallade inläsningseffekter medför att politikområden ofta följer bestämda utvecklingsbanor.⁵⁷ Detta fenomen är särskilt påtagligt på pensionsområdet. De flesta pensionssystem, inklusive ATP, bygger på ett socialt kontrakt mellan generationerna. Dagens förvärvsaktiva försörjer sina pensionärer under förutsättning att morgondagens förvärvsaktiva gör detsamma. Sådana generationsöverskridande överenskommelser kan inte upplösas hursomhelst. Det skulle innebära att en generation skulle behöva betala för sin pension två gånger. Skillnaden är alltså stor mellan att etablera ett nytt pensionssystem där det inte funnits något tidigare och att reformera ett redan existerande.⁵⁸ Det skall helt enkelt mycket till innan man skiftar ut ett universellt och offentligt administrerat pensionssystem som garanterar medborgarnas grundtrygghet och levnadsstandard mot ett pensionssystem som bygger på helt andra principer.

Detta spårberoende var på många sätt en strategisk fördel för socialdemokraterna i förhandlingarna med de borgerliga partierna. Förpliktelserna mot dem som redan befann sig i systemet förhindrade en ideologisk motoffensiv i linje med de mera radikala förslag som florerade i den borgerliga debatten.⁵⁹ Socialdemokraternas pro-

⁵⁷ Spårberoende eller "path dependence" är ett centralt begrepp inom den nyinstitutionella skolbildning som på senare år vuxit sig stark inom samhällsvetenskapen. För olika angreppssätt. Se March & Olsen (1989); Steinmo, Thelen & Longstedh, red. (1992); Pierson (1994).

⁵⁸ Pierson (1994).

⁵⁹ Se Lindbom denna volym.

blem å sin sida var att de borgerliga partierna, som Anders Lindbom skriver, satt inne med ett ”trumfkort”.⁶⁰ Som tidigare nämnts satte ATP-systemet ett tak på pensionerna som var indexerat efter priser, i stället för löner. Effekten över tid var att allt fler medborgare tvingades betala avgifter på inkomster ovanför ATP-systemets tak på 7,5 basbelopp.⁶¹ Om inga åtgärder vidtogs skulle alltså ATP förr eller senare ”dö sotdöden som tjänstepensionssystem”. Processen var redan i full gång. Pensionsberedningens beräkningar visade att redan år 2000 skulle mellan 40 och 50 procent av männen i åldersgrupperna 40 till 54 år hamna ovanför taket (givet en årlig tillväxt på 2 procent). Motsvarande siffra för kvinnor i samma åldersgrupp var 10 procent. På sikt riskerade alltså kopplingen mellan arbete och förmåner att försvagas. Ett allvarligt hot mot systemets legitimitet.⁶²

Man kan säga att det institutionella spårberoendet i kombination med ATP-takets långsiktiga effekter lade locket på en ny ”ATP-strid”. Ideologiska motsättningar och meningsskiljaktigheter kunde därmed läggas åt sidan till förmån för konkreta sakfrågor och framför allt de många och svåra detaljproblemen. Viljan till kompromiss uppenbarar sig också i pensionsarbetsgruppens arbetsformer som i mina intervjuer beskrivs som mycket förtroendefulla. Tanken var att man först skulle komma överens i arbetsgruppen. Sedan skulle överenskommelsen förankras i respektive partiledningar. Först därefter skulle medier och allmänhet informeras. Ingen tjänade på en

⁶⁰ Se Lindbom denna volym.

⁶¹ Dvs. i 1990 års priser inkomster över 222 750 kronor.

⁶² SOU 1990:76.

ny principstrid kring pensionerna. Därför gällde att till varje pris hålla arbetsgruppens diskussioner utanför offentligheten.⁶³

Även partiernas interna diskussioner hölls under strikt kontroll. För socialdemokraterna med sin historiska koppling till ATP-systemet var detta särskilt viktigt. Det är alltså ingen tillfällighet att pensionsarbetsgruppens huvudbetänkande döptes till ”reformerat pensionssystem”. Denna beteckning var en viktig förutsättning för allt man gjorde inom arbetsgruppen. Officiellt arbetade man inte med att ta fram ett nytt system utan med att ”reformera”, ”förbättra” och ”modernisera” det gamla.⁶⁴ Socialdemokraterna ställde detta sätt att beskriva pensionsarbetsgruppens arbete som ett absolut krav för att överhuvud taget sätta sig i utredningen. Det var ”tvärförbud”, även för moderaterna att uttrycka sig på något annat sätt.⁶⁵

Även partiledningarna var en stor riskfaktor. Lika positivt laddat som ATP-systemet var för oräkneliga socialdemokrater, lika bemängt med negativa konnotationer var det för många borgerliga, kanske framför allt, moderata politiker. Mina intervjuer antyder att gruppen efterhand utvecklade en känsla av ”vi” mot ”dom” där lojaliteten i första hand låg mot kollegorna i arbetsgruppen och mot den kompromiss som så sakteliga började ta form. Vi-känslan utgick från ett naturligt kunskapsövertag, inte bara kring vad som var ”nödvändigt” att göra för att klara systemets finansiering och legitimitet utan också

⁶³ Intervjuer med Maud Björnemalm 4/4-2001; Arne Kjörnsberg 20/4-2001; Ingela Thalén 20/4-2001; Anna Hedborg 26/3-2001.

⁶⁴ Se särskilt det diskussionsmaterial ”Gärna ett reformerat ATP-system – men först en rejäl debatt” som skickades ut som remiss i partiorganisationen hösten 1992.

⁶⁵ Intervju Anna Hedborg 26/3-2001.

kring vad som överhuvud taget var möjligt att åstadkomma, givet det allmänna förhandlingsläget och behovet att uppfylla förpliktelserna mot dem som redan befann sig i systemet. Gruppens personsammansättning blev också sällsynt lyckosam. Anna Hedborg berättar:

Jag tror att det spelade någon sorts roll att Margit Genser representerade moderaterna. Hon är en väldigt självständig och systematisk person. Hon älskar logik. Utmanar man henne med ett väldigt logiskt resonemang kan hon inte motstå det – och jag är lite likadan. Könberg är också lite likadan. Vi är alla väldigt sakorienterade, lite ingenjörsbetonade typer som finner någon sorts lust och legitimitet i att det hänger ihop, att det är logiskt och faktiskt är på ett visst sätt. Det är ett argument för alla oss. Sen hade vi två väldigt bra politiker med, sådana med näsan i marken. Det var Ingela Thalén och Åke Pettersson, som båda har förmågan att känna om förslagen överhuvud taget går att göra sannolika för omvärlden. Och nästan kan jag ändå tänka mig att det var en lycklig personsammansättning. Både att vi var den sortens personer och sen att vi inte var flera.⁶⁶

Arbetet utfördes i stor hast. Redan hösten 1992 släpptes en första principskiss och våren 1994 presenterades det färdiga förslaget till ”reformerat pensionssystem” som alla partier utom vänsterpartiet och ny demokrati ställde sig bakom.⁶⁷ Den 8 juni antogs förslaget av en bred majoritet i riksdagen efter en kortare debatt.⁶⁸

⁶⁶ Intervju med Anna Hedborg 26/3-2001

⁶⁷ SOU 1994:20.

⁶⁸ RD protokoll 1993/94:120.

Inledningsvis var slutpunkten för pensionsarbetsgruppens arbete en öppen fråga men när man väl hade en uppgörelse på gång blev ambitionen att få tillstånd en uppgörelse innan valet en överordnad målsättning.⁶⁹ Skälet som anges var att om man inte fick ett beslut innan riksdagsvalet skulle det varit nästan oemotståndligt för något av partierna att göra pensionerna till en valfråga.⁷⁰ För socialdemokraterna var detta ingen uppoffring. Krisen och den borgerliga regeringens sparåtgärder hade redan banat väg för en socialdemokratisk valseger.⁷¹ Men här fanns också en kalkylerad rädsla om vad som skulle hända om man bröt samarbetet och sedan förlorade valet.⁷²

Egentligen hettade det till på allvar först under slutförhandlingarna över jul och nyår 1993/94. De problem som var svårast att lösa gällde dels premiereserven och dels olika frågor i anslutning till ATP-taket.⁷³

Premiereserven

I dag förknippar många människor pensionsreformen med bank- och finansmarknadernas utmanande marknadsföring och kvällstid-

⁶⁹ Intervju Anna Hedborg 26/4-2001.

⁷⁰ Intervju Maud Björnemalm 4/4-2001.

⁷¹ Intervju Ingvar Carlsson 22/3-2001.

⁷² Intervju Arne Kjörnsberg 20/4-2001.

⁷³ Redan hösten 1992 signalerade Hedborg och Thalén att pensionerna kunde bli en stor fråga i valrörelsen 1994. *LO-Tidningen* (nr 43-44, 23/10-1992). Hotet återkom i slutförhandlingarna december 1993. ”Om enigheten spricker blir det framtida ATP-systemet en stor fråga i valet nästa höst”, säger Hedborg och Thalén till *LO-tidningen* (nr 29, 19/11-1093).

ningarnas braskande rubriker om fondval och aktiehandel. Premiépensionsvalet som det kom att kallas frigjorde onekligen mäktiga krafter. Dessa materialiserade sig såväl i det offentliga rummet i form av tv-reklam och reklamaffischer som i privatsfären, där den nybildade statliga Premiépensionsmyndigheten (PPM) uppmanade medborgarna till ”medvetna val” inför en svårgenomtränglig flora av olika sparalternativ.

Premiereserven var de borgerliga partiernas paradnummer. Utsikten för en genomgripande pensionsreform engagerade inte bara de politiska partierna, utan även mäktiga intressen, inte minst bland kapitalaktörer som banker och försäkringsbolag.⁷⁴ I den borgerliga diskussionen knöts inledningsvis stora förhoppningar till detta inslag. På ledar- och debattsidor argumenterades för en successiv övergång till ett renodlat premiereservsystem eller alternativt att premiereserven skulle omfatta en så stor del som 50 procent av de totala pensionsavgifterna.⁷⁵ De seriösa krav socialdemokraterna mötte i pensionsarbetsgruppen var mera måttliga.⁷⁶ Samtidigt förklarade de borgerliga representanterna redan i ett tidigt skede att frågan inte var förhandlingsbar. Någon form av premiereserv skulle det bli.⁷⁷

⁷⁴ Det är alltså ingen tillfällighet att opinionsundersökningarna som redovisas i not 35 beställdes av privata försäkringsbolag. I beslutsprocessen fungerade dessa som aktiva kunskapsproducenter; dels om ATP-systemets avtagande legitimitet men också om alternativa modeller med mera markanta inslag av privata lösningar.

⁷⁵ Se Lindbom denna volym.

⁷⁶ Intervju Anna Hedborg 26/3-2001.

⁷⁷ Se Lindbom denna volym.

Alla socialdemokrater jag talat med betonar att premiereserven var en eftergift till de borgerliga partierna – ”vi var tvungna att ge dem någonting”. Om socialdemokraterna fått bestämma själva hade det inte blivit någon premiepensionsdel. Det är dock viktigt att skilja mellan premiereservens politiska betydelse inom socialdemokratin och frågans praktiska och tekniska betydelse i förhandlingsledet där den på sätt och vis underlättade för partierna att komma överens.

Två aspekter var avgörande för socialdemokraternas ställningstaganden till premiereserven. För det första var det viktigt att den omfattade alla medborgare. Ett alternativ var att endast låta inkomster över en viss nivå berättiga till pensioner som var beroende av kapitalavkastningen i stället för av löneutvecklingen. Det skulle innebära att man byggde in en potentiell motsättning mellan hög- och låginkomsttagare under perioder med ovanligt hög eller låg kapitalavkastning.⁷⁸ För det andra förespråkade socialdemokraterna en form för kollektiv kapitalavkastning som innebar att den samlade genomsnittliga avkastningen lades till grund för uppräkningskapitalet. På denna punkt fick man som bekant ge sig till förmån för dagens individuella modell med avkastning på privat kapital.⁷⁹ I samtiden uppfattades dock inte detta som någon stor principfråga, eller som en rörelse från ”kollektiv samhällsmakt till

⁷⁸ *Gärna ett reformerat ATP-system – men först en rejäl debatt*. Programdebatt nr. 1, 1992., 63.

⁷⁹ *Gärna ett reformerat ATP-system – men först en rejäl debatt*. Programdebatt nr. 1, 1992., 64.

individuell beslutsångest,” för att tala med Göran Greider.⁸⁰ Ställningstagandet var mera en markering att man upplevde den individuella modellen som irrationell ur kapitalförvaltningssynpunkt. I förhandlingarna var frågan om premiereservens konkreta utformning i allt väsentligt de borgerliga partiernas planhalva.⁸¹

För socialdemokraterna var det viktigare vad premiereserven inte fick bli. För det första var det viktigt att nivån på avsättningen till premiereserven inte blev en finansiell belastning på fördelningssystemet. Socialdemokraterna blev tidigt klara över att 16,5 procent av pensionsavgiften krävdes för att säkra det gamla systemet.⁸² För det andra var det betydelsefullt att premiereserven inte blev ett lillfinger; att man inte konstruerade en modell för fondsparande som successivt skulle äta sig in i fördelningssystemet. Socialdemokraternas poäng, som inte har uppmärksamrats särskilt mycket i den offentliga debatten, är att avgifterna till fördelningssystemet sedan blir en fordran på kommande förmåner. I detta låg en trygghet i förhandlingsprocessen eftersom man rent tekniskt låste fast avgifterna i genomskinliga, tydliga framtida förpliktelser.⁸³

Dessa faktum accepterades ganska omgående av borgerliga förhandlingarna. Sammantaget innebar lösningen att premiereserven placerades ovanpå fördelningssystemet. I stället för att urholka det offentliga pensionssystemet kom alltså premiereserven att garantera det totala pensionssystemets storlek. Ur både förhandlings- och för-

⁸⁰ Göran Greider, *AB* (23/8-2000).

⁸¹ Intervju Anna Hedborg 26/4-2001.

⁸² Intervju Anna Hedborg 26/4-2001.

⁸³ Intervju Anna Hedborg 26/4-2001.

ankringssynpunkt var detta viktigt. Genom att bygga på fördelningssystemet med en premiereserv fick man allt som allt ett system som åtminstone under vissa bestämda förutsättningar var likvärdigt med ATP, eller åtminstone som inte nödvändigtvis är sämre i genomsnitt. Från socialdemokratiskt håll uppfattades detta som en framgång, särskilt som man gjorde bedömningen att man aldrig skulle ha fått med moderaterna på ett större fördelningssystem. Vill man sedan i framtiden utöka premiereserven måste man göra det vid sidan av det offentliga systemet.⁸⁴

Men även om man i slutändan hittade en lösning som var förenlig med socialdemokratiska utgångspunkter var fondsparandet en viktig symbolseger för de borgerliga partierna, något som inte minst ställde till med stora problem när reformen skulle förankras i den socialdemokratiska partiorganisationen. Men i förhandlingsledet var inte premiereserven något oöverstigligt hinder. ”Lite ägg i olika korgar”, som en socialdemokrat uttrycker saken.⁸⁵

ATP-taket

Då var frågan om ATP-taket betydligt mera komplicerad. ATP-taket aktualiserade i själva verket tre olika frågor. Den första och kanske viktigaste gällde inkomstbortfallsprincipens och standardtrygghetens status i det nya systemet. En avgörande utgångspunkt för socialdemokraterna var man skulle kunna leva på sin pension utan att behöva teckna frivilliga försäkringar. Rent konkret innebar detta att det nya systemet skulle garantera en pension som motsva-

⁸⁴ Intervju Anna Hedborg 26/4-2001.

⁸⁵ Intervju Tore Lidbom 11/4-2001.

rade ungefär 60 procent av livsinkomsterna. För att detta skulle vara möjligt, menade man, krävdes att taket höjdes i takt med inkomst- eller reallöneutvecklingen. De borgerliga partiernas ursprungliga ståndpunkt, var att taket i stället borde skrivas upp med konsumentprisindex. Historiskt sett ökar lönerna snabbare än priserna. Med tiden skulle det borgerliga förslaget innebära att alltfler löntagares inkomster skulle överstiga det maximibelopp som var pensionsberättigande. I denna fråga drev de socialdemokratiska förhandlarna ett tvåfrontskrig med å ena sidan moderaterna och folkpartiet och å andra sidan finansdepartementets tjänstemän. De senare ansåg att en övergång till ett inkomstbaserat basbelopp skulle bli för kostsam. Att man gick segrande ur den striden hade enligt Anna Hedborg i första hand att göra med vad systemet krävde rent tekniskt.⁸⁶

Den andra stridsfrågan gällde graden av omfördelning inom systemet. Parterna kom tidigt överens om att det nya pensionssystemet i högre grad än det gamla skulle ha en direkt koppling mellan avgifter och förmåner. Men socialdemokraterna ville samtidigt slå vakt om progressiviteten i systemet vilket förutsatte att man även i fortsättningsvis skulle ta ut avgifter på inkomster ovanför taket. Annars skulle man släppa lös ett höglöneutrymme som på sikt hotade att pressa ned nivåerna i grundpensionen. Även denna fråga var enligt Anna Hedborg av övervägande teknisk karaktär. I själva verket var den intim förknippad med den växling mellan arbetsgivaravgifter och egenavgifter (se nedan) som eftersträvades av de borgerliga partierna och som socialdemokraterna motsatte sig. Enligt de socialde-

⁸⁶ Intervju Anna Hedborg 26/4-2001.

mokratiska förhandlingarna var det enormt problematiskt att sätta tak på arbetsgivaravgifterna, medan det gjorde sig själv om man hade egenavgifter. Resultatet blev en politisk kompromiss med hälften arbetsgivaravgifter och hälften egenavgifter, där man endast tog ut avgifter för inkomster ovanför taket på den del som finansierades av arbetsgivarna. En viktig anledning till att de borgerliga partierna, framför allt moderaterna, accepterade denna kompromiss var att socialdemokraterna gick med på att kalla avgiften för en skatt.⁸⁷

Den tredje frågan gällde vilken finansieringsmodell man skulle välja. Det var framför allt folkpartiet med Bo Könberg i spetsen som ställde en avgiftsväxling mellan arbetsgivaravgifter och egenavgifter som ett absolut villkor. Även på denna punkt är det stor skillnad mellan frågans politiska betydelse i det socialdemokratiska partiet och experternas i pensionsarbetsgruppen mer pragmatiska förhållningssätt. Anna Hedborg:

I sak är egenavgifter precis som arbetsgivaravgifter. Bådadera är avdragsgilla från bruttobeloppet. Men försök få en socialdemokrat att begripa det som har lärt sig att egenavgifter är ofördelaktiga och arbetsgivaravgifter är jättebra. Vanligt folk, det är en sak, men det går inte heller att få finansministrar att begripa att det i någon sorts macromening är samma sak. För det är det faktiskt. Det var den ena sidan av saken. Den andra sidan av saken är att det inte går att få folkpartister att begripa det heller. För att varför skulle det vara så viktigt att det tar den ena eller andra formen? Det är helt enkelt inte så viktigt. I ekono-

⁸⁷ Intervju Anna Hedborg 26/4-2001.

*misk mening är det samma sak. Fast när man redan har arbetsgivaravgifter är det otroligt komplicerat att göra om dem till egenavgifter.*⁸⁸

Folkpartiet vägrade dock att ge med sig på denna punkt.⁸⁹ I december 1993 hamnade frågan i den socialdemokratiska partistyrrelsen för ett slutgiltigt ställningstagande.⁹⁰ Ingela Thalén fick ta en hård diskussion med många skeptiska ledamöter.⁹¹ Den kortsiktiga kompromissen blev att man skulle försöka få parterna att garantera att avgifterna föll ut på samma sätt. Detta visade sig dock omöjligt. Varken fackföreningsrörelsen eller arbetsgivarna kunde ge sådana garantier. SAF avfärdade till och med förslaget som ett försökt till statlig lönepolitik.⁹² Kompromissen ”hälften-hälften” låg dock fast och skrevs in i principuppörelsen 1994, men i praktiken är frågan fortfarande inte löst.⁹³

⁸⁸ Intervju Anna Hedborg 26/4-2001.

⁸⁹ Intervju Maud Björnemalm 4/4-2001; Intervju Arne Kjörnsberg 20/4-2001.

⁹⁰ *LO-tidningen* 1993 (19/11).

⁹¹ Intervju Anna Hedborg 26/4-2001.

⁹² *DN* (26/1-994). Även Göran Högberg, vd för Handels arbetsgivarorganisation, var tydlig på denna punkt. Regeringen skulle inte lägga sig i hur parterna gjorde upp om sin lön. ”Annars gränsar det till statlig lönepolitik.” *DN* (4/2-1994).

⁹³ Intervju Arne Kjörnsberg 20/4-2001.

En socialdemokratisk reform?

Reformens socialdemokratiska arkitekter anser inte oväntat att vi fått ett bra pensionssystem, eller rättare sagt, ett så bra system som möjligt givet förutsättningarna. Det internationella intresset för reformen har också varit stort. Delegationer från hela världen kommer till Sverige för att studera hur vi lyckats lösa det så kallade åldersproblemet. Vad de utländska besökarna framför allt slås av är den enighet som präglade hela beslutsprocessen.⁹⁴ I Frankrike kommer man till exempel ingen vart – konfliktnivån är för hög – och många andra länder plågas av liknande problem. Om graden av konflikt kan man rent allmänt säga att det svåra med att reformera ett pensionssystem inte i första hand är att komma överens om det nya systemets utformning, utan hur man skall organisera övergången från det gamla. För svensk del underlättades denna problematik av AP-fonderna vars uppsamlade kapital kunde användas som smörjmedel under själva transformeringsskedet.⁹⁵

Men det är samtidigt viktigt att erinra sig att enigheten är beroende av vilken nivå man tittar på. Bara det faktum att det nya pensionssystemet tillkom mellan två val och aldrig prövades i någon valrörelse antyder att reformen är ett resultat av en elitkonsensus som inte riktigt tålde offentlighetens ljus. När fem partier, uppbackade av stora delar av det offentliga Sverige, inte bara kommer överens, utan i ett tidigt skede av förhandlingsledet också *bestämmer sig för att bli* överens sätts onekligen delar av den normala intressekampen ur spel. I frånvaro av politisk konflikt blir både

⁹⁴ Intervju Ingela Thalén 20/4-2001.

⁹⁵ Myles & Pierson (2001); se även Lindbom denna volym.

medborgarnas möjligheter att formulera självständiga ståndpunkter och deras möjligheter att påverka slutresultatet starkt begränsade.

Pensionsreformen ställde socialdemokraternas partiledning inför en avvägning mellan å ena sida vad man upplevde som vikten av att få till stånd en bred partiöverskridande uppgörelse som säkrade pensionssystemets långsiktiga överlevnad och å andra sidan de interndemokratiska principer som slagits fast i det egna partiets stadgar och förordningar.

En genomgång av motionsfloran inför och debatterna på socialdemokraternas kongresser 1996 och 1997 visar att partiorganisationen in i det sista var mycket kritisk antingen mot reformen som sådan eller delar av den. Inför mellankongressen i Stockholm 1996 skickades över 80 motioner som på ett eller annat sätt berörde pensionsreformen in till partistyrelsen. Samtliga motioner var mycket kritiska. 20 motioner yrkade på att beslutet i riksdagen skulle rivs upp. 22 motioner föreslog att man i stället borde sträva efter att reformera ATP-systemet. Andra ville skjuta upp den planerade reformen, införa radikala ändringsförslag för att öka rättvisan i det nya systemet eller krävde att frågan togs upp till förnyad prövning.⁹⁶ Kritiken återkommer inför den ordinarie partikongressen i Sundsvall 1997. 28 motioner var starkt kritiska till uppgörelsen. Av dessa yrkade 17 motioner återigen på att riksdagens principbeslut skulle avvisas och en ny reform i anslutning till ATP-systemet utformas.⁹⁷

Kritiken i motionerna spannar över hela fältet, från premiereserven, över AP-fonderna till den framtida pensionsnivån. I centrum står de

⁹⁶ SAP kongressprotokoll 1996.

⁹⁷ SAP kongressprotokoll 1997.

fördelningsmässiga konsekvenserna av livsinkomstprincipen och förslaget om flexibel pensionsålder samt införandet av egenavgifter. Men även de maktpolitiska konsekvenserna av reformen tilldrog sig medlemmarnas uppmärksamhet. I många motioner framförs även skarp kritik av partiledningens sätt att hantera hela beslutsprocessen. Bristen på debatt poängteras. Det allmänna intryck som motionerna förmedlar är att partiledningen gjort upp med de borgerliga partierna ovanför medlemmarnas huvuden och dessutom kring ett förslag som på många punkter representerade en borgerlig samhällssyn.

Motståndet kommer också till uttryck i de rådslag och remisser om framtidens pensioner som partiledningen anordnade vid tre olika tillfällen 1993, 1994 och 1996. Särskilt det så kallade samrådet 1996 där över 15.000 medlemmar engagerades i en bred diskussion ställde till med stora problem för partiledningen. Symptomatiskt är att partiledningen aldrig har offentliggjort någon sammanställning av resultatet från detta samråd. Tillgängliga uppgifter antyder dock att så många som över 80 % av deltagarna var uttalat negativa till viktiga inslag i reformen. Många medlemmar förespråkade i stället en reform i anslutning till det gamla ATP-systemet som tog större fördelnings- och maktpolitisk hänsyn.⁹⁸ Men i slutändan var partiledningens möjligheter att beakta partiorganisationens invändningar begränsade. Kompromissen var redan i hamn och processen i princip oåterkallelig. Ett uppbrott från riksdagsbeslutet sommaren 1994 hade allvarligt skadat partiets trovärdighet som förhandlingspartner.⁹⁹

⁹⁸ *AiP* 1996:50/51(23/12); *AiP* 1997:2 (20/1).

⁹⁹ Intervju Arne Kjörnsberg 20/4-2001.

Men hur skall vi då förstå socialdemokratins uppslutning bakom reformen? Eller annorlunda uttryckt: vari ligger det socialdemokratiska i 1990-talets pensionsreform? Ur den socialdemokratiska ledningens synvinkel kan resultatet ses dels som ett försök att lösa problem relaterade till ATP-systemets konstruktion och dels som ett resultat av partiets ansträngningar i en ekonomisk och politisk kris-situation att bemöta vad man upplevde som de borgerliga partiernas huvudalternativ till ATP-systemet: en grundtrygghetsmodell kompletterad med privata försäkringar.

Resultatet blev på många sätt en hybrid som det är svårt att sätta en meningsfull ideologisk beteckning på. Inför de egna partimedlemmarna presenterades pensionsreformen ofta som en förhandlingsframgång där man en gång för alla bundit upp de borgerliga partierna kring ett universellt och offentligt administrerat pensions-system.

*Nu när vi har vunnit den ideologiska kampen, nu när de borgerliga för första gången är med på att pensionerna är samhällets ansvar, låt då inte de eftergifter som vi gjort skymma den sikten genom att riskera en pensionsstrid som kanske välter den viktiga principiella grund som vi nu har fått, nämligen att ha ett stort omfattande och offentligt system för alla!*¹⁰⁰

Det faktum att det rör sig om en partiöverskridande kompromiss gör det extra svårt att urskilja bestämda drivkrafter. Var reformen ett

¹⁰⁰ Ingela Thalen på SAP:s kongress i Stockholm 15–17 mars 1996. Kongressprotokoll 1996, 268.

utslag av borgerliga politikers ambition att krympa de offentliga systemen och ge utrymme för privata lösningar, eller var den ett socialdemokratiskt försök att rädda vad som räddas kunde av det gamla ATP-systemet? I vanlig ordning ligger förmodligen sanningen någonstans mittemellan. Samtidigt bör man vara klar över att det inte finns något objektiva svar på denna fråga. Hur en reform karakteriseras avgörs (inom vissa gränser) i den politiska symbolkampen, det vill säga, av vem eller vilka aktörer som i efterhand antingen lyckas göra reformen till sin egen (credit claiming) eller som vid ett impopulärt beslut lyckas undkomma befolkningens missnöje (blame avoidance).¹⁰¹

Avslutningsvis kan vi konstatera att reformen förmodligen sett annorlunda ut om socialdemokraterna fått besluta helt på egen hand. Premiereserven hade utgått, växlingen från arbetsgivaravgifter till egenavgifter likaså. Progressiviteten, det vill säga avgifterna på inkomster ovanför taket, och fördelningsinslagen hade förmodligen markerats ytterligare. Däremot ingick flexibel pensionsålder, i syfte att skapa incitament för arbete högre upp i åldrarna, i socialdemokraternas ursprungliga planer. Socialdemokraterna ställde sig också bakom, både ambitionen att stärka sambandet mellan avgifter och förmåner, det vill säga livsinkomstprincipen, och målsättningen att garantera systemets finansiella stabilitet, det vill säga övergången från ett förmåns- till ett avgiftsbaserat system. En renodlad socialdemokratisk reform skulle med andra ord även den, fått stora konsekvenser för systemets grundläggande karaktär.

¹⁰¹ För en längre utläggning kring dessa begrepp, se Pierson (1994).

Referenser

Intervjuer

Maud Björnemalm (s) 4/4-2001.

Ingvar Carlsson (s) 22/3-2001.

Anna Hedborg (s) 26/3-2001.

Ulla Hoffinan (v) 25/4-2001.

Arne Kjörnsberg (s) 20/4-2001.

Tore Lidbom (LO) 11/4-2001.

Ingela Thalén (s) 20/4-2001.

Karin Wegestål (s) 6/4-2001.

Offentligt tryck

Departementsserien (Ds) 1992:89.

Direktivserien (Dir) 1984:42.

Riksdagens protokoll med bihang (RD).

Statens offentliga utredningar (SOU) 1990:73; 1994:20.

Organisationstryck

SAP Kongressprotokoll 1996, 1997.

Gärna ett reformerat ATP-system – men först en rejäl debatt.

Stockholm, SAP (1992).

Tidningar och tidskrifter

Aftonbladet (AB).

Aktuellt i Politiken (AiP).

Dagens Industri (DI).

Dagens Nyheter (DN).

Expressen (Exp).

LO-tidningen.
Svenska Dagbladet (SvD).
Tiden.

Tryckta referenser

- Andersson, Sten 1993. *I de lugnaste vatten...* Stockholm, Tiden.
- Baldwin, Peter 1990. *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge, Cambridge UP.
- Berge, Anders 1995. *Medborgarrätt och egenansvar: De sociala försäkringarna i Sverige 1901–1935*. Lund, Arkiv.
- Bröms, Jan 1990. *Ur askan av ATP*. Stockholm, SACO.
- Bröms, Jan 1991. *Litar vi på ATP-systemet?* Tiden 1991:1.
- En strategi för ATP-systemets anpassning. RFV-anser 1991:15
- Esping-Andersen, Gøsta 1985. *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton & New Jersey, Princeton UP
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton & New Jersey, Princeton UP
- Feldt, Kjell O. 1991. *Alla dessa dagar: I regeringen 1982–1990*. Stockholm, Norstedt.
- Heclo, Hugh 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven & London, Yale UP.
- Hernes, Helga M. 1987. *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. Oslo, Norwegian UP.
- Knutas, Per 1990. *Pensionärernas ekonomi och kommunernas taxor*. Stockholm. Svenska kommunförbundet 1990.
- Korpi, Sture 1991. ATP i takt med framtiden. *Tiden* 1991:1

- Korpi, Walter 1978. *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen: Arbete, fackförening och politik i Sverige*. Stockholm, Prisma.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim 1998. The Strategy of Equality and the Paradox of Redistribution, *American Sociological Review* 1998:63.
- Lundberg, Urban & Åmark, Klas. Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State 1900–2000, *Scandinavian Journal of History* 2001:3.
- Lundberg, Urban & Petersen, Klaus. Social Democracy and the Welfare State in Denmark and Sweden since the 1960's. Tekst och Teser: *Arbejdsrapporter fra institut for historie*. 1993:3.
- March, James G. & Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, Free Press.
- Molin, Björn 1967. *Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik*. Lund, Akademiförlaget.
- Myles, John 1984. *Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions*. Boston, Little Brown.
- Myles, John & Pierson, Paul 2001. The Comparative Political Economy of Pension Reform. I Pierson, Paul (red.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford and New York, Oxford UP.
- Olsson, Sven E. 1990. *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund, Arkiv.
- Palme, Joakim 1990. *Pension Rights in Welfare Capitalism*. Stockholm, SOFI.
- Palme, Joakim 1993. Rätten till en tryggad ålderdom: Folkpensionen i historisk och internationell belysning. I *De ekonomiska trygghetssystemen – i ett historiskt och internationellt perspektiv*. Försäkringskassaförbundet, FKF Debatt.

- Petersen, Klaus 2001. *Velfærdsstat, principiel politik og politisk pragmatisme: Studier i Socialdemokratiet og velfærdsstateni efterkrigstidens Danmark med Særlig henblik på 1960'erne og 1970'erne*. Phd-avhandling, Institut for Historie, Københavns Universitet.
- Pierson, Paul 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge UK, Cambridge UP.
- Pierson, Paul 1995. The New Politics of the Welfare State. *ZeS-Arbeitspapier 1995:3*
- Sainsbury, Diane 1996. *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge, Cambridge UP.
- Stephens, John D. 1979. *The Transition from Capitalism to Socialism*. London, The Macmillian Press Ltd.
- Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen & Longstedh, Frank (red.) 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge and New York, Cambridge UP.
- Stråth, Bo 1998. *Mellan två fonder: LO och den svenska modellen*. Stockholm, Atlas.
- Svensson, Torsten 1990. *Socialdemokratins dominans: En studie av den svenska socialdemokratins partistrategi*. Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis.
- Åmark, Klas 1999a. Inkomsttrygghet i Norge och Sverige. Klass, arbetarrörelse och välfärdspolitik 1930–1970. *Arkiv 1999:77-78*
- Åmark, Klas 1999b. Arbetarrörelsen, socialförsäkringssystemet och genus-ordningen 1932–1970. I *Sociologisk forskning. Supplement 1999*.

DE BORGERLIGA PARTIERNAS OCH PENSIONSREFORMEN

Av Anders Lindbom

ATP-striden på femtiotalet var en av de största politiska konflikterna i Sverige under 1900-talet. De borgerliga stod mot socialdemokratin på ett sätt som ledde till att en regering tvingades avgå, gav upphov till en folkomröstning och en enorm mobilisering innan frågan slutligen avgjordes genom en nedlagd röst i riksdagens omröstning. Socialdemokraterna fick sin vilja igenom och Sverige fick ATP-systemet.

Under 1990-talet kom däremot de borgerliga partierna och socialdemokraterna att arbeta fram ett gemensamt förslag till en reform av pensionssystemet. När beslutet om ett nytt pensionssystem togs hade det därför ett mycket brett parlamentariskt stöd. Fastän politisk oenighet givetvis har förekommit under beslutsprocessen är skillnaden ändå anmärkningsvärd gentemot hur de avgörande beslutet togs ett fyrtiotal år tidigare.

I den här uppsatsen studeras de borgerliga partiernas preferenser, strategier och agerande under den beslutsprocess som föregick beslutet om ett nytt pensionssystem. Frågan som ställs är hur det kommer sig att partierna 1998 kunde acceptera ett innehåll i pensionsbeslutet som de helt hade avvisat 1959. Sveriges nya pensionssystem är liksom ATP obligatoriskt och administrerat av staten. Det ger liksom tidigare en inkomstrelaterad ersättning (upp till ett

”tak”) och tränger därmed ut en stor del av det privata pensionssparande som annars förmodligen skulle komma till stånd. Hur kommer det sig att de borgerliga partierna har kunnat acceptera det nya pensionssystemets innehåll?

De borgerliga partiernas syn på ett reformerat pensionssystem

Vilka preferenser har då de borgerliga partierna haft beträffande hur ett pensionssystem skall vara ordnat? På 1950-talet hade hörnstenen varit att det var statens ansvar att sörja för en bottenrygghet för pensionärerna, men att det sedan, med folkpartiledaren Bertil Ohlins ord, ankommer på ”människorna själva att genom kompletterande åtgärder – försäkringar, sparande o d – sörja för en komplettering i den form de själva finner lämpligt”.¹ Samma tankar återkommer hos Högerpartiet (föregångare till dagens Moderater) fast under den mer attraktiva benämningen grundrygghet. De bägge partierna kom också att förena sina krafter i folkomröstningen 1957. Bondeförbundet (föregångaren till dagens Centerparti) valde däremot att lansera ett eget alternativ i folkomröstningen. Skillnaderna avseende synen på det framtida pensionssystemet avvek dock inte i någon högre grad från de andra borgerliga partierna, utan också Bondeförbundet ville se ett grundrygghetssystem som medborgarna sedan skulle ha personlig frihet att värdera om de skulle komplettera med tilläggsförsäkringar.²

De borgerliga partierna kom emellertid att förlora pensionsstri-

¹ Bertil Ohlin, AK 1957:2, s 21 i Lewin 1992 s. 264.

² Lewin 1992 s 266-70.

den och ATP infördes, vilket innebar att till det svenska pensions-systemet tillkom en del som gav ersättning enligt inkomstersätt-ningsprincipen och som var obligatorisk och statligt administred. Ett stort statligt sparande växte fram i de statliga AP-fonderna och utrymmet för privata försäkringsalternativ blev litet. ATP blev vidare ett populärt system, delvis beroende på att det gav förmåner utan att individen själv ”sparat” ihop till dem genom egna avsättningar till systemet. Det kom också att bli en stark röstmagnet för det socialdemokratiska partiet bland tjänstemannaväljarna.³

Med tiden kom de borgerliga partierna att ”acceptera” ATP-systemet.⁴ Frågan är emellertid hur deras beteende skall ses: var det en läpparnas bekännelse eller hade de på ett grundläggande sätt ändrat uppfattning i frågan? Mitt svar är det förra. Allt eftersom tiden gick kom partierna att uppfatta ATP som orubbligt och att deras förslag som en gång hade varit så nära att vinna pensionsstriden nu hade blivit omöjliga att genomföra. Eller annorlunda uttryckt: att ATP nu var institutionaliserat ändrade partiernas syn på vilket agerande som var politiskt rationellt snarare än deras grundläggande preferenser.

När tecken började skönjas på att ATP-systemet skulle komma att haverera in på 2000-talet öppnade sig emellertid nya möjligheter för partierna. Vilka var deras preferenser beträffande en pensionsreform i ”utgångsläget” cirka 1990, det vill säga före pensionsarbetsgruppen drog igång det arbete som kom att leda fram till det nya pensionssystemet?

³ Svensson 1994.

⁴ Jfr Uddhammar 1993 s. 461.

År 1990 publicerade pensionsberedningen sitt huvudbetänkande Allmän pension (SOU 1990:76). Utredningen hade inte lyckats enas om några mer betydande reformer trots att den kommit till enighet om att det förelåg starka behov av en reform i ljuset av de ekonomiska och demografiska förändringarna. De borgerliga ledamöternas reservationer i betänkandet är en första ledtråd i jakten på deras preferenser. I framställningen nedan fokuseras på partiernas ståndpunkter i de frågor som kom att ge upphov till de teoretiskt sätt mest anmärkningsvärda delarna av pensionsreformen: grundpensionen, livsinkomstprincipen, den förhandsbestämda avgiftsnivån (*defined contributions*) och premiereservsystemet.⁵

Någon särskilt enad front kunde de borgerliga partierna inte uppvisa. Av den stora mängden reservationer de fört in i betänkandet var endast en gemensam för alla de tre dåvarande borgerliga riksdagspartierna. Oviljan mot AP-fonderna, som byggts upp för att med offentligt sparande kompensera det minskade privata sparatet som ATP-reformen gav upphov till, förenade partierna. De ville minska AP-fonderna dramatiskt och var vidare motståndare till att ge AP-fonderna rätt att i utökad omfattning investera i svenska aktier.⁶ Eftersom de borgerliga partierna under en lång tid hade förenats i sin kamp mot fondsocialistiska ingrepp på marknaden (där måltavlan främst varit löntagarfonderna) är deras ståndpunkt inte förvånande.

Också på en annan punkt var enigheten stor fastän man av någon anledning valde att göra separata reservationer. Partierna önskade

⁵ Se t.ex. Myles & Pierson 2001.

⁶ Reservation av Andersson (c), Könberg (fp) och Troedsson (m), SOU 1990:76:573.

alla att taket för inkomstersättning från ATP skulle behållas, trots att allt fler inkomstagare enligt prognoserna skulle ha årsinkomster över detta belopp och deras inkomstskydd därmed skulle försämraras. De borgerliga drev – helt i linje med ATP-striden – att dessa grupper skulle ges frihet att själva disponera sina ekonomiska resurser och välja var och hur deras medel skulle förvaltas.⁷

I övrigt var dock skillnaderna ganska stora. Folkpartiet och moderaterna ville återinföra taket för ATP-avgifterna, något som inte centern nämner. Partierna hävdade att det var orimligt att ta ut höga avgifter också för inkomster som inte ger någon som helst pension.⁸ Förändringen hänger nära samman med idén om att låta privata pensionsförsäkringar täcka höginkomstagarnas behov av inkomsttrygghet eftersom det förstås ökar deras möjligheter att spara.

Centerpartiet drev sin grundtrygghetslinje. Man ville införa en grundpension vars nivå skulle vara så hög att den täckte in folkpensionen, samt de behovsprövade stöden för ”fattigpensionärerna”, det vill säga pensionstillskotten och de kommunala bostadstilläggen, samt de särskilda skattereglerna för pensionärer.⁹ De andra borgerliga partierna passade i denna fråga.

Av ovanstående kan vi dra slutsatsen att de borgerliga partierna 1990 i huvudsak har samma inriktning på sina förslag till pensionsreform som på 1950-talet. Fortfarande är motståndet starkt mot

⁷ Reservation av Andersson (c), SOU 1990:76:577; Reservation av Könberg (fp) och Troedsson (m) SOU 1990:76: 578.

⁸ Reservation av Könberg (fp) och Troedsson (m) SOU 1990:76: 578.

⁹ Reservation av Andersson (c), SOU 1990:76:573-6.

offentlig kapitalbildning och fortfarande finns en önskan att ersätta denna med privat sparande. Men lika viktigt är att förslagen 1990 är förslag till inkrementell förändring av det existerande programmet och inte förslag till en nedmontering av ATP. ATP skall inte *ersättas* med privat pensionssparande utan *supplereras*. Till skillnad från 1950-talet skall inte pensionerna ovanför folkpensions-nivån kompletteras med privat pensionssparande utan pensioner ovanför ATP-taket. Denna skillnad är inte marginell eftersom nivån på folkpensionen är ett basbelopp och ATP-taket ligger på 7,5 basbelopp. Varför har denna förändring ägt rum inom vad som i ändå framstår som ganska oförändrade principiella ståndpunkter beträffande pensionssystemets organisation?

Spårberoende (path-dependency)

För att besvara frågan om varför de borgerliga partierna förskjutit nivån ovanför vilken privata pensionsförsäkringar skall möta inkomsttagarnas behov av inkomsttrygghet gör jag närmast en teoretisk utveckling.

Under senare år har teorier om spårberoende (*path-dependency*) fått ett betydande genomslag inom samhällsvetenskaperna. Den tydligaste manifestationen är kanske utdelandet av Nobelpriset till ekonomhistorikern Douglass North.¹⁰ Den grundläggande idén är att historien har en betydelse för de politiska beslut som tas idag. Tidigare historiska beslut påverkar starkt de möjligheter och incitament dagens beslutsfattare har. Detta ger upphov till effekter av den typ som historien förmedlar om den engelske turist som

¹⁰ Se till exempel North 1990.

någonstans på Irland frågade hur han skulle ta sig till Tipperary och fick svaret: "I wouldn't start from here". Som vi kommer att se så skulle en statsvetares svar på en borgerlig politikers fråga om hur de skulle bära sig åt för att införa ett helfonderat pensionssystem i Sverige ha ungefär samma karaktär: Det är inte lönt att ens försöka.

Vad som är rationellt kan i en given situation vara starkt präglat av historien. Det klassiska exemplet är bokstävernas placering på tangent-bordet. Uppe till vänster finner vi i västvärlden bokstäverna QWERTY i nämnd ordning från vänster. Placeringen är inte slumpmässig. Den bestämdes på den tid då vi hade mekaniska skrivmaskiner som fungerade så att när man tryckte på en tangent så hade denna bokstav en hävarm som slog till mot färgremsa och papper. Den mekaniska konstruktionen hade dock en nackdel: skrev man för snabbt så fastnade hävarmarna i varandra. Tangentbordet utformades för att minimera risken för detta, det vill säga det utformades medvetet för att dra ned hastigheten i skrivandet. Detta betyder att tangentbordet efter den elektriska skrivmaskinen och datorns införande är "irrationellt" givet dagens teknik. Anledningen att vi har behållit tangentbordets utformning är dock att miljontals människor har lärt sig tangenternas nuvarande placering och att varje förändring skulle innebära stora övergångskostnader. Exemplet illustrerar historiens betydelse för dagens beslut. Hade man idag konstruerat tangentbordet utan en historisk barlast så hade man gjort det annorlunda och rationellt givet dagens teknik, men dagens tangentbords utformning är bestämt av gårdagens teknik.¹¹

Om vi nu går från ovanstående ganska abstrakta teoretiska dis-

¹¹ David 1985.

kussion till pensionsfrågan, vad kan vi då dra för lärdomar av teorin om spårberoende?

Man brukar säga att det i princip finns två olika sätt att organisera pensionssystem: 1) fonderade system där varje individ sparar ihop till sin egen framtida pension och 2) fördelningssystem där den förvärvsaktiva generationen betalar pensionerna till dagens pensionärer. Om ett land, som till exempel Sverige gjorde med ATP, har infört ett fördelningssystem så är det sedan oerhört svårt – för att inte säga i princip omöjligt – att senare övergå till ett fonderat system. Orsaken är att en generation då blir tvungen att ”betala två gånger”; dels måste dagens pensionärer försörjas och dels måste de yrkesverksamma göra avsättningar för sina egna framtida pensioner. Fördelningssystem är en slags generationskontrakt där dagens yrkesverksamma accepterar att försörja dagens pensionärer utifrån en idé om att kommande generationer gör det samma för dem.

När socialdemokraterna lyckades införa ATP så hamnade de borgerliga partierna således i en besvärlig situation. Deras egentliga preferens för hur ett pensionssystem skall vara uppbyggt är för ett system som det i princip har blivit omöjligt att införa givet de existerande åtagandena. När partierna skall förhandla fram en ny pensionsreform så har därför socialdemokraterna en strukturell fördel: det existerande systemet som de vill behålla är svårt för motparten att förändra i grunden.

Pensionsarbetsgruppen, den parlamentariskt sammansatta utredningen som förberedde den svenska pensionsreformen, visar att den ägde denna insikt när den efter en längre argumentation kring frågan om huruvida pensionssystemet skall vara obligatoriskt eller ej skriver:

Det kanske väsentligaste argumentet slutligen för att utforma pensionssystemet som ett obligatorium i statlig regi är att det nuvarande allmänna pensionssystemet är obligatoriskt. De pensionslöften som utställts inom ramen för det nuvarande systemet måste infrias även fortsättningsvis. Det går därför inte att fr.o.m. en viss tidpunkt ersätta nuvarande system med ett helt frivilligt system. Ett sådant skulle i så fall få byggas upp vid sidan av vår hittillsvarande allmänna pensionering, något som skulle ställa sig mycket kostsamt för de förvärsarbetande eftersom de då skulle få betala avgifter både till det nuvarande och det nya frivilliga systemet.¹²

Å andra sidan hade de borgerliga partierna också ett trumf på sin hand. ATP hade hela tiden haft ett ”tak”, eller annorlunda uttryckt en maxnivå för hur hög inkomst det inkomstrelaterade systemet gav den vanliga ersättningsnivån till, motsvarande 7,5 basbelopp per år. (År 2001 motsvarar detta 276 750 kr). Genom stigande reallöner hade emellertid allt fler inkomsttagare fått inkomster över taket. Allt fler riskerade således att få sin inkomstrygghet som pensionärer urholkad med mindre än att de skaffade sig kompletterande privata försäkringar vid sidan av ATP. Med en årlig real tillväxt på en procent förväntades till exempel ungefär hälften av männen ha en inkomst överstigande 7,5 basbelopp år 2010.¹³ Den här utvecklingen var inget problem för de borgerliga partierna, tvärtom. De kunde se att om ingenting gjordes skulle ATP på sikt omvandlas till ett grundtrygghetssystem – precis som de hade

¹² Ds 1992:89, s. 44, 52.

¹³ SOU 1990:76, s. 457.

önskat på 1950-talet! Det är med all sannolikhet den ovan beskrivna prognosticerade utvecklingen som var bakgrunden till att de borgerliga förslagen 1990 handlade om att supplera ATP med ett premiereservsystem för dem med inkomster ovanför taket.

Material och metod

I uppsatsen studeras de borgerliga partiernas preferenser och deras agerande i beslutsprocessen som föregick beslutet om det nya pensionssystemet 1998. Det existerande skriftliga materialet belyser endast ofullständigt dessa saker. Arbetsgruppens arkiv på Riksarkivet bidrar inte heller särskilt mycket till vår förståelse av det interna arbetet eller gruppens diskussioner, därtill är protokollen alltför summariska.

Därför har intervjuer genomförts med de borgerliga ledamöterna i pensionsarbetsgruppen/genomförandegruppen.¹⁴ I de fall jag direkt refererar till en intervju har den intervjuade givits möjlighet att korrigera/förtydliga mina tolkningar av vad de sagt genom att jag skickat dem mina preliminära skrivningar. Vidare har jag systematiskt försökt att verifiera påståenden i intervjuer med material från andra källtyper som riksdagstryck eller uttalanden i medierna.

¹⁴ De borgerliga har under arbetet 1991–98 representrats av följande fem ledamöter:

Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Åke Pettersson (c), Pontus Wiklund (kd) och Barbro Westerholm (fp).

Arbetsgruppens förhandlingar

En politisk beslutsprocess innehåller element av såväl politisk konflikt (*powering*) som problemlösning (*puzzling*).¹⁵ Skildringar av politik däremot, vare sig de är journalistiska eller vetenskapliga, uppmärksammar däremot nästan uteslutande konflikterna. Det är dock viktigt att notera att pensionsarbetsgruppens arbete i mycket stor utsträckning har handlat om att finna lösningar på svåra ”tekniska” problem av till exempel juridisk karaktär eller att analysera fördelningspolitiska effekter av olika förslag.

Partierna har från början varit överens om målsättningen att skapa ett ekonomiskt hållbart pensionssystem. De relativt långvariga perioder med låg ekonomisk tillväxt som Sverige haft sedan 1970-talets mitt hade uppenbart att det gamla pensionssystemet inte var följsamt gentemot den ekonomiska tillväxten. Att hitta en modell för ökad följsamhet har i högre grad varit en teknisk fråga än en ideologisk. Visserligen handlar frågan i slutändan om fördelning, men inte mellan olika grupper i samhället vid en viss tidpunkt utan mellan olika generationer. Det gör att helt andra rättvisepprinciper aktualiseras. Arbetsgruppen fastnade för att varje generation bör betala till systemet i förhållande till vad den förväntas få tillbaka. Detta har föranlett en övergång från en förhandsbestämd ersättningsnivå (*defined benefits*) till ett system med förhandsbestämd avgiftsnivå (*defined contributions*). Till skillnad från tidigare är nivån på framtidens pensioner därför oklar, den beror på den ekonomiska utvecklingen och utvecklingen av medellivslängden. Principerna är klara nog, men att omsätta dem i lagstiftning har

¹⁵ Hecló 1974.

krävt ett enormt analysarbete. Här fanns inga färdiga lösningsförslag när arbetet påbörjades, utan den valda lösningen processades fram gemensamt under arbetets gång.

Nedan kommer jag dock att inrikta analysen på förhandlingarna om premiereserven och indexeringen av ”taket”. Dessa var två av de politiska konfliktfrågor som fick sin lösning allra sist. De kom att lösas först efter mycket hårda förhandlingar och åtminstone utanför pensionsarbetsgruppen började tvivel råda om dess arbete skulle leda fram till en överenskommelse. Tvivlen måste också sägas ha varit berättigade givet utfallet av pensionsberedningen som efter sex års arbete 1990 inte lyckades enas om något egentligt förslag.

Men i vågskålen låg ganska mycket för samtliga inblandade partier. Man hade ju tidigt kunnat enas om ganska omfattande förändringar av pensionssystemet: livsinkomstprincipen, en koppling mellan pensionsutgifterna och den samhällsekonomiska utvecklingen, en sammanslagning av folkpensionen och ATP etc.¹⁶ Ett sammanbrott rörande premiereserverna skulle riskera att omintetgöra tidigare framgångar. Vidare rådde en betydande enighet om att det låg ett egenvärde i att komma överens, att fatta ett beslut i frågan med en bred parlamentarisk förankring. Ett pensionssystem har mycket långsiktiga effekter och därför ansåg man det vara mycket viktigt att spelreglerna ligger fast över tid och inte ändras varje gång det blir regeringsskifte.

Av mina intervjuer framgår att premiereservens vara eller icke vara inte var förhandlingsbar för de borgerliga partierna. Det var ett villkor för deras del att ett premiereservssystem skulle införas, däre-

¹⁶ Ds 1992:89.

mot kunde man förhandla om nivån på avsättningen till systemet.¹⁷ Vilken nivå lade de borgerliga förhandlarna sig på när det gällde premiereserven? I debatten hade borgerliga tidningar drivit ganska radikala förslag. I långtidsutredningen hade en tjänsteman vid finansdepartementet föreslagit att 1/3 av avsättningen till pensions-systemet skulle göras till premiereserven.¹⁸ Det ansågs av några borgerliga tidningar vara för ”blött”.¹⁹ Debattläget framgår också av en ledarkommentar i Dagens Nyheter som skrev: ”Därför behöver man pröva frågan om det säkert vore bäst att helt övergå till ett premiereservsystem. Debatten har inte övertygat om det.”²⁰ I debatten florerar således förslag såväl om en fullständig övergång till premiereserver, som mer moderata krav på att premiereserverna skall motsvara 1/3 eller 1/2 av pensionsavgifterna.

Av mina intervjuer framgår att de borgerliga ledamöterna i pensionsarbetsgruppen tidigt kom till uppfattningen att premiereservandelen inte kunde bli så hög. Margit Gennser, som var moderaternas ledamot i pensionsarbetsgruppen, hävdar att 2,5 procentenheter var hennes utgångsbud i förhandlingarna angående premiereserven. Detta motsvarar ca 15% av de totala avsättningarna till pensioner. Detta motsägs i alla fall inte av diskussionen i pensionsarbetsgruppens principskiss från 1992. Där resoneras om att 10–15% av ålderspensionsavgiften skulle kunna avsättas till

¹⁷ Intervjuer: Pontus Wiklund (kd) 18/1 2001, Åke Pettersson (c) 25/1 2001, Bo Könberg (fp) 21/2 2001,

¹⁸ Långtidsutredningen 1992, bilaga 12.

¹⁹ Borlänge Tidning, ledarsidan, 920613; SPS 9201613; jfr GP 920613.

²⁰ Dagens Nyheter, ledarsidan, 920613

premiererservsystemet.²¹ Vidare kan nämnas att Åke Pettersson (centerns ledamot) i pensionsarbetsgruppens första mer elaborerade promemoria om premierreserven från mars 1993 resonerar om en avgift till premierreserven som utgör cirka 15% av ålderspensionsavgifterna.²²

Så småningom enades de fem partierna om två procentenheter, vilket var budet i SOU 1994:20. I ett senare skede kom nivån att höjas till 2,5% genom att de borgerliga tvingade socialdemokraterna till en eftergift i utbyte mot att släppa den överenskommelse som man gjort angående den så kallade avgiftsväxlingen när hälften av arbetsgivaravgiften skulle ersättas av en "egenavgift" betalad av löntagarna själva (se vidare Urban Lundbergs uppsats).

Varför förelåg denna stora skillnad mellan den politiska debatten om premierreservens andel av pensionsavgifterna och de borgerliga ledamöternas faktiska krav i pensionsarbetsgruppen? Det finns två svar på den frågan. Det ena handlar om att de borgerliga ledamöterna tog allvarigare på ambitionerna att komma överens med socialdemokraterna om ett nytt pensionssystem än debattörerna. De måttliga kraven skulle då bero på att de borgerliga uppskattade 10–15% av de totala pensionsavgifterna vara ett maximum för vad socialdemokraterna skulle kunna acceptera.

Det andra svaret utgår istället från att pensionssystem är mycket tekniskt komplicerade arrangemang. Debattörernas "överbud" skulle då kunna bero på okunnighet om, eller ovilja att ta hänsyn till, vilket begränsat utrymme som fanns för en mer radikal pen-

²¹ Ds 1992:89, s. 54.

²² Pensionsarbetsgruppen, pm 89.

sionsreform. Mina intervjuer har givit ett betydande stöd för att de borgerliga politikerna uppfattade att det inte fanns ett ekonomiskt utrymme för en premiereserv motsvarande mer än 15%. Utrymmet för en premiereserv kunde sättas upp som en ekvation. De existerande pensionsåtagandena måste respekteras, allt annat vore sakligt fel och tillika politiskt självmord.²³ Därmed måste stora delar av pensionsavgifterna användas till att täcka de löpande utgifterna i systemet. Ett alternativ vore att höja avgifterna och därmed skapa ett utrymme för avgifter till en premiereserv, men inte heller detta lockade de borgerliga politikerna. Pensionsarbetsgruppen bestämde sig därför tidigt för att pensionsavgifterna skulle ligga kvar på dess dåvarande nivå (för ATP och folkpensionen tillsammans). Enligt flera källor i pensionsarbetsgruppen präglades därför diskussionen i gruppen av att man ägnade sig åt *"baklängesräkning"*: givet den bestämda avgiftsnivån (18,5%), gjorda pensionsåtaganden och en viss användning av AP-fonderna i samband med övergången var frågan hur hög avsättningen till premiereserverna kunde göras.²⁴

När det gäller premiereservens andel av de totala pensionsavgifterna har alltså de strukturella bindningarna (och möjligheterna genom AP-fonderna!) varit den viktigaste faktorn för att bestämma nivån. Det är nämligen något av en historiens ironi att, som ovan antyddes, AP-fonderna har underlättat införandet av de borgerliga partiernas önskan om en premiereserv. AP-fonderna infördes av socialdemokratin i samband med ATP-reformen för att genom offentligt sparande kompensera för den förväntade minskningen av det privata

²³ Jfr Pierson 1994, 1996; Myles & Pierson, 2001.

²⁴ Intervjuer: Åke Pettersson (c) 25/1 2001, Bo Könberg (fp) 21/2 2001.

sparandet. Borgerliga politiker har misstrott och fruktat dessa fonder. De såg AP-fonderna och dess ackumulerade medel motsvarande cirka fem års samlade pensionsutbetalningar som ett socialiseringsinstrument. Men fonderna kunde också användas till att mildra övergångsproblemen med den dubbelbetalning i samband med den partiella övergången som beskrivits ovan. AP-fonden förväntades således att stå för ca 45 miljarder kronor av de årliga pensionsutgifterna kring år 2000. (Avsättningen till premiereserven förväntades samma år vara 14 miljarder kronor och pensionsutbetalningarna 169 miljarder kronor).²⁵

AP-fondernas betydelse skall inte underskattas. Enligt Myles och Pierson så är Sverige och Kanada de enda två länder som hittills har tagit steget från ett fullt utvecklat fördelningssystem till ett partiellt fonderat system. Det är intressant att notera att också i Kanada fanns fonder uppbyggda, som kunde användas till att underlätta övergångsproblemen.²⁶ Å ena sidan är en övergång från ett renodlat fördelningssystem till ett blandat system med en andel för den fonderade delen på cirka 15% på ett plan är en ganska beskedlig förändring. Men å andra sidan så är alltså den svenska reformen av ett institutionaliserat fördelningssystem i internationell jämförelse ganska radikal.

Vidare är de långsiktiga effekterna av införandet av ett premiereservsystem större än vad de först kan förefalla. När principen nu har etablerats så är det ju lättare att på sikt höja den andel av avgifterna som placeras i premiereserven. Välfärdsstatliga arrangemang

²⁵ SOU 1994:20, tabell 17. s. 545, 549.

²⁶ Myles & Pierson, 2001.

sägs ju också medverka till hur medborgarna kommer att uppfatta sina politiska intressen eller, annorlunda uttryckt, att påverka den samhällseliga strategieringen.²⁷ Om socialdemokratin med ATP fick medelklassen att tänka ”solidariskt” så har nu istället de borgerliga skapat ett system som kanske får också låginkomsttagare att tänka ”kapitalistiskt”.

Folkhemskapitalism och ägardemokrati

Premiereserven är en del av en bredare borgerlig reforminriktning med syfte att ersätta offentligt och kollektivt ägande med privat och individuellt ägande. En annan reform i samma syfte var den borgerliga regeringens ganska omfattande privatiseringar av statligt ägda företag under perioden 1991–91.²⁸ Den mest utvecklade argumentationen kring värdet av ett spritt ägande finner man hos moderaterna.

Partiets tidigare ekonomiske talesman har till exempel under en lång räkka år motionerat om sparande och ägardemokrati. Motionerna anknyter också explicit fenomenet till gamla moderata visioner om ”egendomsägande demokrati” eller ”ägardemokrati”.²⁹ Redan på 1950-talet hade moderaterna nämligen under sitt gamla namn högerpartiet drivit idéer om att ett spritt personligt ägande kunde fungera som balans till såväl staten och den ökande byråkratin som till maktkoncentration inom näringslivet. Den skulle också ge människorna en upplevelse av delaktighet i framstegen och en insikt om marknadsekonomins överlägsenhet. Statsvetaren Stigbjörn

²⁷ Esping-Andersen 1990.

²⁸ Se t.ex. prop. 1991/92:69.

²⁹ Motion 1994/95:Fi213 av Lars Tobisson m.fl. (m)

Ljunggren argumenterar för att partiets vision var den om ett folkhems kapitalistiskt välfärdssamhälle.³⁰

Näraliggande ordval finns i en motion från 1990 med den dåvarande moderata partiledaren Carl Bildt som förstanamn. Där hävdas att:

Utförsäljning av statliga företag till medborgare skulle vitalisera intresset för sparande, i näringsliv och aktiemarknader, liksom stimulera sparande genom ökade möjligheter att köpa sin egen bostad. En ökad valfrihet när det gäller det egna pensionssparandet skulle skapa en ännu starkare folklig kapitalism.³¹

Att tankesättet inte är främmande heller för de andra borgerliga partierna framgår av en debattartikel som de fyra borgerliga ledamöterna i pensionsreformens genomförandegrupp publicerade. Den är också intressant därför att den klargör att en spridning av aktieägandet inte bara förväntas öka sparandet och tillväxten, utan att det också antas ge upphov till förändrade attityder hos medborgarna.

Övergången från statliga kollektiva fonder inom det offentliga pensionssystemet skulle dessutom öka allmänhetens förståelse för och intresse av en sund ekonomisk politik. Till exempel urholkar inflationen inte prisindexerade pensioner, medan den däremot kommer att påverka de fonderade systemens avkastning. Inflationbekämpning skulle därför få högre prioritet. Samsynen om vad som krävs för en god ekonomisk utveckling skulle stärkas mellan olika intressen, yrkesaktiva, företagare,

³⁰ Ljunggren 1992, främst kapitel 6.

³¹ Motion 1990/91:So332 av Carl Bildt m.fl. (m)

*pensionärer, medan olika särintressen i motsvarande mån skulle försvagas.*³²

Uttalandet är en tydlig illustration av att politikerna på sikt förväntar sig ganska långtgående effekter av reformen. En ständigt hög inflation kommer till exempel inte längre att accepteras av medborgarna. Deras förståelse för behovet av återhållsamhet i avtalsrörelserna på arbetsmarknaden kommer att öka.³³ Sammanfattningsvis förväntas människors förståelse för ”kapitalismens” villkor att öka.³⁴ Om premiereservsystemet visar sig bli framgångsrikt så kan det vidare förväntas ge upphov till medborgerliga krav på att dess andel av pensionsavgifterna skall ökas, det vill säga en självförstärkande utveckling.

För man argumentationen ett steg till så kan vissa typer av reformer ändra medborgarnas attityder på ett sätt som kan förstärka ett partis röstunderlag. Statsvetaren Torsten Svensson hävdar att de svenska socialdemokraterna strategiskt utformade ATP i detta syfte.³⁵ Dunleavy hävdar att de konservativa i Storbritannien genomförde utförsäljningen av de allmännyttiga företagen med samma

³² Gennser (m), Könberg (fp), Pettersson (c) och Wiklund (kd), DN-debatt, Dagens Nyheter 960710.

³³ Jfr motion 1990/91:So332 av Carl Bildt m.fl. (m)

³⁴ Intervju med Margit Gennser (m), 22/2 2001. Anders Isaksson hävdar att utvecklingen påbörjades när Gösta Bohman fick igenom sitt förslag om skattebefriade ränter och aktiesparfonder på 1970-talet. (Dagens Industri 19971201).

³⁵ Svensson 1994.

avsikt.³⁶ Båda hävdar vidare att försöken faktiskt givit upphov till de för partierna önskade effekterna.

Socialdemokraterna ville med ATP få medelklassen att bli en 'stakeholder' i det offentliga pensionssystemet för att på det sättet dels vinna röster och dels stärka det allmänna pensionssystemets politiska stöd. Det har också under 1990-talets förhandlingar varit centralt för partiet att pensionssystemet skall bibehålla sin universella karaktär. Därför har frågan om "takets" indexering varit viktig för partiet, detta mot bakgrund av de prognoser som har visat att allt fler löntagare skulle få inkomster ovanför pensionstaket. På sikt riskerade denna utveckling att göra att medelklassen förlorade intresset för det allmänna pensionssystemet och att den istället vände sig mot privata alternativ. Risken skulle då vara att medelklassen en i framtiden i så fall skulle stödja – eller åtminstone inte aktivt motsätta sig – förslag om att sänka ersättningsnivåerna i det allmänna pensionssystemet.³⁷

De borgerliga såg kring 1990 däremot med viss tillförsikt fram emot ovanstående utveckling och motsatte sig därför att ersätta priindexeringen med en löneindexering.³⁸ Den situation jag skisserar är således en där parternas preferenser i utgångsläget är i konflikt med varandra. Det intressanta är att parterna under utredningens gång har funnit en modell där båda sidors intressen kunnat tillfredställas. Socialdemokratin fick sin löneindexering och därmed sitt

³⁶ Dunleavy 1991 s. 120 f.

³⁷ Esping-Andersen 1990.

³⁸ Motion 1990/91:Fi36 av Carl Bildt (m) och Bengt Westerberg (fp); jfr SOU 1990:76, reservation av Andersson (c) s. 577; Könberg (fp) och Troedsson (m) s. 578.

intresse av att medelklassen också fortsättningsvis har anledning att motsätta sig sänkta ersättningsnivåer tillgodosett. De borgerliga å sin sida fick ett premiereservsystem som också det omfattar *alla* löntagare – inte bara löntagare med höga inkomster.³⁹ För folkpartiet måste lösningen framstå som särskilt smakfull eftersom partiet står för såväl en generell välfärdspolitik med höga ”tak” i ersättningsnivåerna som för ett privat pensionssparande.⁴⁰

Avsnittet ovan har visat att det finns tendenser till tänkande i termer av stratifiering hos de borgerliga partierna. De är dock inte lika utvecklade eller explicita som hos socialdemokraterna. Samtal med partiföreträdare ger vidare intrycket att detta sätt att tänka inte ses som helt legitimt och min tolkning sägs ibland vara ”alltför utstuderad”. Jag har dock lite svårt att tänka mig att borgerliga politiker skulle vara mindre förmögna alternativt mindre intresserade av långsiktigt strategiskt tänkande än socialdemokratiska. De senare skäms ju inte heller över att säga att det är viktigt att behålla välfärdsstatens generella karaktär för att bibehålla medelklassens vilja att betala en hög skatt och därmed finansiera systemet.⁴¹

³⁹ Man fick ge upp motståndet mot löneindexering av taket, men detta var i vilket fall som helst inte förenligt med inkomstindexeringen av systemet i stort. (Margit Gennser (m), personlig kommunikation).

⁴⁰ Se t.ex. partiledarens insändare på DN-debatt (Lars Leijonborg, DN-debatt, DN 010430).

⁴¹ Se t.ex. Göran Persson och Gudrun Schyman, DN-debatt, DN 2001-04-01.

De borgerliga partiernas syn på pensionsuppjörelsen

I avsnittet nedan går jag genom de borgerliga partiernas syn på pensionsuppjörelsen. Avsnittet bygger i hög utsträckning på de intervjuer jag genomfört med partiernas representanter i pensionsarbetsgruppen. I ett senare avsnitt återkommer jag till eventuell intern kritik inom partierna mot uppjörelsen.

Jämfört med inledningsavsnittet i uppsatsen då jag resonerade om partiernas preferenser cirka år 1990 tillkommer nedan Kristdemokraterna, som för första gången av egen kraft kom in i riksdagen – och regeringen – 1991. Partiet var i en liten annan situation än de övriga. Det bildades först 1964, det vill säga *efter* ATP-striden som det därför av förklarliga skäl inte hade någon del i. Som nytt riksdagsparti hade de förstås inte heller en lika genomarbetad linje för hur en pensionsreform skulle genomföras som de andra partierna.

Premiereserven

Inom Moderaterna fanns företrädare för linjen att pensionssystemet skulle bli helfonderat, men partiet kom till slut att enas kring linjen att detta i dagsläget är orealistiskt. Margit Gennser – partiets företrädare i pensionsarbetsgruppen – är tämligen nöjd med den nivå som premiereserven slutligen kom att få, men anser det vara önskvärt att andelen blir högre i framtiden.⁴² Fullt i enlighet med vad jag tidigare hävdade så gav hon i riksdagsdebatten 1998 följande svar på sin egen fråga om varför inte ett helt fonderat pensionssystem införts: ”Svaret är vår pensionshistoria. Intjänade ATP-pensio-

⁴² Intervju med Margit Gennser (m), 22/2 2001; jfr Olofsson 1999.

ner måste infrias. Detta skapar betydande problem vid en mycket snabb övergång till premiereservssystem”.⁴³

Centerpartiet är tämligen nöjt med den nivå som premiereserven fick till sist. Man ser gärna att andelen ökar på sikt, men anser att utrymmet för detta inte finns i dag. Folkpartiet gör samma bedömning.⁴⁴ Kristdemokraternas representant var däremot helt nöjd med nivån på premiereserven och hade lika gärna sett att den hade stannat vid de 2 procent som man först hade kommit överens om. Vissa av hans partikamrater hade emellertid gärna sett att nivån hade blivit högre.⁴⁵

Enligt uppgift kunde de borgerliga politikerna ha fått en premiereserv motsvarande 2,5 procentenheter redan 1994. Socialdemokraterna lät de borgerliga välja: antingen två procentenheter av totala pensionsavgifter på 18,5% eller 2,5 procentenheter av 19%. Detta skulle i så fall visa att de borgerliga ledamöterna priori-

⁴³ Margit Gennser (m), RD-protokoll 1993/94:120, anförande 3.

Flera moderater har annars hänvisat till den amerikanske ekonomen Feldstein, som anser sig ha visat att dubbelbetalningsproblemet inte är så stort, men tilltron till hans beräkningar förefaller till syvende og sidst vara begränsad (Se t.ex. Feldstein M och A. Samwick, 1996).

⁴⁴ Intervjuer med Åke Petterson (c), 25/1 2001, Bo Könberg (fp) 21/2 2001.

⁴⁵ Intervju med Pontus Wiklund (kd), 18/1 2001, jfr Leviner 2000. Wiklund hänvisar till att också LO under mellantiden hade infört premiereservinslag i avtalspensionerna som uppgår till cirka 3,5% av lönesumman. Givet att premiereserven är obligatorisk i det offentliga systemet anser Wiklund att måttfullhet är påkallad.

terade att hålla nere den totala pensionsavgiften framför att göra premiereserven så stor som möjligt.⁴⁶

Folkpartiet och Moderaterna drev också att löntagarna inte skulle behöva betala några avgifter ovanför taket eftersom de ju inte får några förmåner för sådana inbetalningar, medan Socialdemokraterna ville att höginkomsttagarna också i fortsättningen skulle betala full avgift. Kristdemokraterna föreslog då en kompromiss om att endast en halv avgift skulle betalas ovanför taket. Centern anslöt sig snabbt till detta förslag som också kom att utgöra det slutliga resultatet.⁴⁷ Resultatet är en renodlad kompromiss som partierna kan leva med, men inget de är helt nöjda med.

Garantipensionen

För Centerpartiet var frågan om garantipensionen mycket central. Partiet var det som hårdast drev att garantipensionen skulle bli högre. Angående utfallet av kompromissen är man någorlunda nöjda, men man hade gärna sett att garantipensionen hade hamnat på en något högre nivå och att den hade genomförts ”direkt”, alltså

⁴⁶ Intervju Bo Könberg (fp), 21/2 2001; Margit Gennser (m), personlig kommunikation. Gennser motiverar delvis detta ideologiskt motstånd mot skatteköjning, men också delvis strategiskt: hade (m) sagt ja till 19% så hade uppgörelsen till slut hamnat ändå högre. Det gällde att stämma i bäcken. Åke Pettersson (c) menar däremot att förhandlingarna 1994 gällde en paketlösning och att detta kan ha nämnts i sammanhanget, men ej som en framträdande förhandlingsfråga (Pettersson, personlig kommunikation).

⁴⁷ Intervju med Pontus Wiklund (kd), 18/1 2001.

för dagens pensionärer och inte bara för framtidens.⁴⁸ Det har inom partiet vidare funnits företrädare, framför allt inom ungdomsförbundet, som har velat sänka den högsta nivån för inkomst som berättigar till pension, men den linje partiet drev var att bibehålla taket på den existerande nivån.⁴⁹

Kristdemokraterna stödde ursprungligen Centerpartiets krav på en grundpension motsvarande tre basbelopp, men partiets representant kom mot bakgrund av de höga samhällsekonomiska kostnaderna till slut att backa från denna position – under visst motstånd från det egna partiet. Såväl folkpartiet som moderaterna bromsade kraven på en hög grundpension. Kostnaden för att tillgodose centerns krav beräknades till 17 miljarder kronor per år, vilket förstås var svårgenomförbart mitt i en ekonomisk recession.⁵⁰

Den politiska kampen om folkpensionen/grundpensionen stod alltså om *nivån* på grundpensionen, inte om den förändring av pensionssystemets karaktär som övergången ger upphov till. Den senare förändringen förefaller istället politikerna se som en förändring av teknisk karaktär. Många forskare brukar däremot lyfta fram den kvalitativa förändring av pensionssystemet som denna delreform medför.⁵¹ Klart är emellertid att Sverige går från att ha ett sys-

⁴⁸ Jfr Ingrid Skeppstedt (c), RD-prot 1997/98:120, anförande 107.

⁴⁹ Olofsson 1999. Kristina Hansson, som var den dåvarande ordföranden för Centerns Ungdomsförbund, ville sänka taket och att statens åtaganden på sikt skulle begränsas till en grundpension på 70–75 000 kr om året för alla, oavsett tidigare inkomster (Dagens Nyheter 950807).

⁵⁰ Intervju med Pontus Wiklund (kd), 18/1 2001. Jfr Leviner 2000.

⁵¹ Se till exempel Esping-Andersen (1999), Kuhnle (2000), Palme & Wennemo (1997), Myles & Quadagno (1996)

tem där *alla* pensionärer hade rätt till folkpensionen till ett system där grundpensionen ges som supplement till dem som har låga eller inga pensionsrättigheter i det inkomstrelaterade systemet.

Hur kommer det sig att en sådan stor diskrepans föreligger mellan forskarnas och praktikernas värdering av denna delreform? En första ledtråd är att förändringen för den enskilde inte har någon effekt. Om något har ju nivån för de sämst ställda pensionärerna höjts och övriga ser ingen effekt av reformen i sin plånbok.⁵² Eftersom förändringen är av principiell karaktär och inte drabbar någon enskild så väcker den inget politiskt motstånd. Forskarna tänker däremot i principiella termer och konstaterar att universalismen är lägre i det nya systemet än det gamla. Vad jag har kunnat se så utvecklar de inte sin tankegång, men den bakomliggande grunden för att uppmärksamma förändringen bör vara en oro för hur medelklassen på sikt kommer att se på grundpensionen. Till skillnad från i det gamla systemet får medelklassen inga pengar från grundpensionen och en hypotes – i linje med tidigare resonemang – skulle då vara att den förlorar intresset för att värdesäkra nivån på grundpensionen.

Å andra sidan verkar dessa forskare inte ha uppmärksammat den förändring som långsamt pågick av det gamla pensionssystemet och som pensionsreformen bara har påskyndat. I takt med den ekonomiska utvecklingen har folkpensionen minskat i värde i förhållande till vad till exempel en industriarbetare genomsnittligt tjänar. Detta har i sin tur inneburit att ett pensionssupplement infördes 1969 för att ge pensionärer utan eller med låg ATP en dräglig levnadsstan-

⁵² Palme & Wennemo, 1997, s. 21.

dard. Supplementet har sedan vid flera tillfällen höjts. Den pensionär som 2001 får ut maximalt belopp på det pensionsprövade pensionstillskottet får ut ytterligare 0,569 basbelopp.⁵³ Detta betyder att 37% av dennes pension är pensionsprövad och andelen kommer med all sannolikhet att stiga i framtiden precis som den har gjort det hittills. Också ett oförändrat system för folkpensionen alltså på sikt allt mer blivit ett behovsprövat system för pensionärer utan inkomstrelaterad pension.

Därtill kommer att folkpensionen fått en allt mindre betydelse på aggregerad nivå i takt med att allt fler av de som pensionerar sig har arbetat ihop rättigheter till en inkomstrelaterad pension. Långt in på 1980-talet var statens utgifter för folkpensionen högre än utgifterna för ATP, men 1999 utbetalades 131 miljarder kronor genom ATP och 62 miljarder kronor i folkpension. 85% av pensionärerna fick någon ATP. Också här kan vi konstatera att den pågående utvecklingstrenden innebar en marginalisering av folkpensionen.⁵⁴

Min slutsats är därför att forskarna överdriver betydelsen av *reformen* eftersom det också det existerande systemet på sikt skulle ge upphov till samma resultat. Emellertid är det lika klart att denna av politikerna inte särskilt uppmärksammade förändring av effekterna av pensionssystemet kan tänkas få en ganska stor betydelse för de sämst ställda pensionärerna i framtiden.

⁵³ http://www.rfv.se/pdf/ab2001_1.pdf

⁵⁴ <http://www.rfv.se/stati/alder/folkp.htm>; jfr Lindbom (forthcoming).

Livsinkomstprincipen

Införandet av livsinkomstprincipen är särskilt intressant mot bakgrund av Pensionsberedningens havererade idéer om att ändra 15/30-regeln till 20/40, alltså att något förstärka den individuella kopplingen mellan inbetalade pensionsavgifter och erhållna pensionsförmåner. I mina intervjuer återkommer vid flera tillfällen att en sådan förändring gjord på marginalen av det existerande systemet saknar politisk slagkraft. Det är svårt att argumentera för att den ena eller andra regeln är mer rättvis, men det är lätt att peka ut vilka som förlorar på en sådan reform. Livsinkomstprincipen har däremot en stark fördelningspolitisk slagkraft, genom att den kan presenteras som rättvisereform.⁵⁵ Argumentationen kring den kommer ofta tillbaka till förhållanden som att ATP ger en individ med en kort yrkeskarriär men med en hög slutlön en högre pension än en individ med en lång yrkeskarriär, fastän den senare kan ha betalat in högre pensionsavgifter.⁵⁶ Beträffande livsinkomstprincipen så sammanföll vidare socialdemokratisk intressepolitik i klassisk mening (eftersom den ger ett gott utfall för arbetarrörelsens kärnväljare) med borgerliga principer.⁵⁷

För en statsvetare är överenskommelsen om livsinkomstprincipen intressant därför att den förefaller visa att inkrementalistiska beslut, det vill säga beslut som bara medför marginella förändringar av rådande förhållanden, i vissa situationer kan vara svårare att få till stånd än mer dramatiska principförändringar. Åtminstone kan det

⁵⁵ Intervjuer Pontus Wiklund 18/1 2001, Bo Könberg 21/2 2001.

⁵⁶ Bo Könberg (fp), RD-prot, 1997/98:120, anförande 122.

⁵⁷ Intervju Bo Könberg 21/2 2001.

gälla impopulära politiska beslut, alltså när förändringarna har negativ effekt på vissa grupper och det gäller att undvika deras kritik (*blame-avoidance*). Detta skulle ge ett visst stöd till statsvetaren Paul Pierson som hävdar att den politiska beslutsprocessen vid nedskärningar av välfärdsstaten har en helt annan karaktär än vid en expansion. Å andra sidan hävdar Pierson att stora förändringar är svårare än små, något som alltså inte förefaller överensstämma med de politiska aktörernas uppfattning i den här frågan. Annan forskning poängterar emellertid vikten av att nedskärningar måste kunna rättfärdigas. Det kan alltså livsinkomstprincipen göras i klassiska välfärdspolitiska termer av fördelningspolitik, men också genom att Socialdemokraterna stödjer förändringen.⁵⁸

Samtliga borgerliga partier accepterade – liksom socialdemokraterna – ganska omgående livsinkomstprincipen. Oenigheten har istället gällt undantagen från den allmänna principen. Hade Moderaterna på egen hand kunnat bestämma hade livsinkomstprincipen fått färre undantag: till exempel hade ingen pensionsrätt för studier eller värnplikt införts. Däremot står partiet – liksom samtliga de andra borgerliga partierna – bakom barnåren.⁵⁹ Centerpartiet däremot var för samtliga de ovan nämnda undantagen från livsinkomstprincipen. Partiet var också något förvånande det som enligt uppgift hårdast drev frågan om pensionsrätt för studieår.⁶⁰ Detta förslag hade inte funnits med i den ursprungliga skissen till ett reformerat pensionssystem (1992), men fanns med i förslaget 1994.

⁵⁸ Green Pedersen 2001.

⁵⁹ Olofsson 1999, s. 34. Jfr Margit Gennser (m), RD-prot.1993/94:120:, anförande 3.

⁶⁰ Olofsson 1999, s. 26.

Det är sannolikt att detta kan förstås som en eftergift till TCO, som hårt hade kritiserat livsinkomstprincipen.

Partiinternt

Bland de borgerliga partierna är det enligt samstämmiga uppgifter moderaterna som har haft svårast att nå acceptans för pensionskompromissen. Detta är långt ifrån förvånande mot bakgrund av partiet, allmänt sett, varit minst benäget att göra stora överenskommelser med socialdemokraterna och givet att nyliberala idéer om privatisering har haft störst genomslag här. I avsnittet nedan diskuteras därför den interna moderata debatten.

Vid partistämman 1997 restes tre motioner angående pensionsfrågor. Det var dock inte den ”stora” pensionsreformen som föranlett motionerna. De vände sig istället främst mot de förändringar som gjorts av basbeloppet under 1990-talet – också av den borgerliga (moderatledda) regeringen – och som därmed hade sänkt de utgående pensionerna.⁶¹ Denna kritik fick förstås inget stöd av vare sig förbundsstyrelser eller partistyreelse.⁶²

Av intresse i detta sammanhang är dock den kommentar till en av motionerna som gjordes av förbundsstyrelsen i Södermanland. Man skrev: ”Vi vill förorda att vi stegvis går över till ett system av fonderade medel till minst 50% – så kallad premiereserv – med full äganderätt för dem som inbetalt medlen till systemet”.⁶³ Här fram-

⁶¹ Moderaterna, Partistämman 1997, Motioner nr 81-83, s. 234-41.

⁶² Moderaterna, Partistämman 1997, Partistyrelsens förslag och yttranden s. 136 f.
Partistämman 1997, Motioner nr 81-83. Moderaterna, s. 234-41.

⁶³ Moderaterna, Partistämman 1997, Motioner s. 240 f.

går ju att man inte är helt nöjd med premierens andel av avgifterna i det nya pensionssystemet, även om man avstår från att rikta kritik mot att partiet har ingått i uppgörelsen.

Vissa enskilda framträdande moderater har emellertid gjort utspel i frågan. Det är främst ”de yngre” som har yttrat sig kritiskt. Hårdast var nog den dåvarande MUF-ordföranden Thomas Idergard när han 1997 starkt ifrågasatte moderaternas deltagande i uppgörelsen mot bakgrund av premierens låga andel av avgifterna och förespråkade en fullständig övergång till ett fonderat system.⁶⁴ Men detta uttalande gjordes i ett läge när hela uppgörelsen var i gungning på grund av socialdemokraternas problem att förankra överenskommelsen internt. Det hävdas att moderaterna vid denna tid började förbereda sig för att uppgörelsen skulle rämna.⁶⁵ Många moderater var rent ut sagt förbannade över att ”socialdemokraterna hade svårt att stå vid sitt ord”.⁶⁶

Ulf Kristersson, en annan före detta MUF-ordförande, hävdade sedan redan några dagar efter att pensionsreformen beslutades 1998 att det nu var dags att ta nästa steg. Målet för honom var att öka premierens andelen från 2,5 till 10 procentenheter.⁶⁷ Detta illustrerar att många moderater nog önskar att premierens andelen skall bli större i framtiden. Men en tidigare riksdagsmotion med samme person som första namn sätter uttalandet i relief. Motionen skrev

⁶⁴ Thomas Idergard, SvD 1997-02-19, Brännpunkt.

⁶⁵ Jfr Börje Karlsson, ”Spelet bakom de nya pensionerna”, DN 980412.

⁶⁶ Lars F Tobisson, SvD 1998-01-15, Brännpunkt; jfr uttalandet av Margit Gennser i Dagens Nyheter 970913.

⁶⁷ Ulf Kristersson, SvD 1998-06-22, Brännpunkt.

då premiereservandelen var 2 procentenheter eller annorlunda uttryckt 11% av de totala pensionsavgifterna. Kristersson med flera uttalade då följande:

Kanske låter elva procent lite? Betänk då att det faktiskt är två procent av den totala lönesumman. Räknat per år innebär det 20 miljarder kronor, vilket i genomsnitt är 4 500 kronor per person. Premiereserven kommer om 40 år att vara värd 845 miljarder kronor. Det är 50 procent mer än AP-fonderna tillsammans.⁶⁸

Här får man väl konstatera att Kristersson inte låter helt missnöjd med resultatet. Men viktigast att konstatera är att pensionsuppgårelsen varken har förefaller givit upphov till en flod av missnöjda motioner från partiets ”gräsrotter” där överenskommelsen kritiserats eller att några ledande moderater på allvar har drivit att partiet skall dra sig ur överenskommelsen (se vidare Urban Lundbergs analys av den interna socialdemokratiska opinionen). Sannolikt är alla långt ifrån helt nöjda med utfallet, men man accepterar uppgörelsen eftersom ”den i nästan alla delar är en förbättring och en tillnyktring i förhållande till dagens ATP-system”.⁶⁹

Sammanfattning

1990-talets svenska pensionsreform är på många sätt en enastående reform: beslutet togs med en närmast unik bred majoritet för den här typen av beslut och den kommer att ha såväl politiska som sociala konsekvenser långt in på 2000-talet. Ur ett perspektiv kan den

⁶⁸ Motion 1996/97:Sf238 Ulf Kristersson m.fl. (m)

⁶⁹ Fredrik Reinfeldt (m), Rd-prot. 1993/94:120, anförande 25.

ses som en ganska enastående framgång för det svenska politiska systemet som har visat sig kapabelt att fatta den här typen av beslut.

Den är extra intressant eftersom den tillkom på ett politikområde där de ideologiska skillnaderna en gång varit sällsynt tydliga och där den politiska konflikten var ovanligt hård med svenska mått mätt. I uppsatsen ställdes frågan varför de fyra borgerliga partierna har medverkat till att genomföra en reform som i ganska stor utsträckning står i strid med den inriktning deras förslag hade på 1950-talet, liksom med delar av de mer abstrakta och generella föreställningar de har angående välfärdsfrågor.

Pensionsreformen är också intressant därför att den förefaller att visa att när de politiska partierna uppfattar att det finns ett starkt behov av att få till stånd en bred överenskommelse, så har det åtminstone i detta fall också förmått att nå ”konsensus”. Detta är ju på många sätt en glädjande konklusion. Min analys lyfter dock fram att pensionsfrågan är ganska särpräglad. På det ideologiska planet är skillnaderna mellan de pensionssystem som höger- och vänsterpartierna skulle önska sig markanta, men utvecklingens spårberoende har gjort att de borgerliga har varit tvungna att acceptera att radikala förändringar är politiskt (och sannolikt också socialt) omöjliga. Det var med andra ord möjligt att nå en kompromiss om en premiereservandel på 10–15% därför att de borgerliga insåg att det inte var möjligt att sträcka sig mycket längre, hur gärna de än önskade det. För socialdemokraterna har däremot den nivå på premiereserven som man till slut nådde fram till varit mycket svår att få acceptans inom partiet för (se vidare Urban Lundbergs uppsats). I mina ögon är det alltså osannolikt att en fempartiöverenskommelse hade varit möjlig om de borgerliga partiernas handlings-

frihet hade varit större. Spårberoende kan alltså möjliggöra breda uppgörelser genom att vissa handlingsalternativ har blivit "omöjliga".

Nu var inte heller spårberoendet totalt, utan en historiens ironi gav strukturella möjligheter att genomföra en partiell övergång till ett nytt "spår" genom införandet av premiereserven. De AP-fonder som borgerliga politiker har avskytt under uppemot ett fyrtiotal år kom under 1990-talet att spela en viktig roll genom att de kunde bidra till att minska dubbelbetalningsproblemet och därmed möjliggöra den önskade borgerliga reformen. De kollektiva fonderade medlen görs på sikt om till individuella fonderade medel.

Pensionsuppgörelsen tydliggör också en annan mekanism som kan överbrygga djupa motsättningar i en fråga: "preferensskifte". När de borgerliga partierna gav upp idén om att höginkomsttagare skulle befrias från ATP-avgifter och istället själva sörja för sin inkomsttrygghet genom privata försäkringar så rådde inte längre en direkt konflikt med socialdemokraternas önskan om ett "universellt" pensionssystem. Socialdemokraterna gillar visserligen inte premiereserven, men den hotar inte deras maktstrategiska intressen på samma direkta sätt som ett pensionssystem som blir alltmer residuellt. För de borgerligas del däremot så anknyter en premiereserv som berör alla löntagare till deras tankar om en "folkkapitalism" där (aktie)ägandet är spritt i alla folklager.

Det framtida svenska pensionssystemet är i många avseenden en vidareutveckling av ATP. Det är fortsatt obligatoriskt, administrerat av staten och ger en inkomstrelaterad ersättning (upp till ett "tak"). Därmed tränger det fortsatt ut en stor del av det privata pensionsparande som annars förmodligen skulle komma till stånd. Hade de

borgerliga partierna haft samma handlingsmöjligheter som på 1950-talet så hade de knappast heller på 1990-talet varit särskilt benägna att acceptera det reformerade pensionssystemet. Men i den kontext partierna hade att agera – alltså givet att ATP de facto existerade – så är det nya pensionssystemet på nästan varje punkt ett steg i rätt riktning. Huruvida steget är litet eller stort kan det råda delade meningar om. Man övergår till ett system där inviderna disponerar 15% av avgifterna själva och sparar i ett premiereservsystem, medan 85% av avgifterna fortsätter att användas till att betala för dagens pensionärer. Så förändringen måste sägas vara gjort på marginalen av det existerande systemet, men samtidigt visar en jämförelse att förändringen internationellt sett är långtgående.

De borgerliga partierna har slutit upp bakom uppgörelsen om det nya pensionssystemet inte därför att de fått allt som de önskat, utan därför att de har kunnat få till stånd reformer som går i rätt riktning och där de har ansett att de under rådande förutsättningar har nått ganska långt.

Referenser

Intervjuer

Pontus Wiklund (kd), 18/1 2001

Åke Pettersson (c), 25/1 2001

Bo Könberg (fp), 21/2 2001

Margit Gennser (m), 22/2 2001

Offentligt tryck

Ds 1992:89, *Ett reformerat pensionssystem: bakgrund, principer och*

skiss. Promemoria av Pensionsarbetsgruppen. Stockholm, Allmänna förlaget.

Långtidsutredningen 1992 [LU 92]. Bilaga 12: *Pensionsfrågan*. Utarbetad inom Finansdepartementet av Stefan Akerby. Stockholm, Allmänna förlaget.

SOU 1990:76, *Allmän Pension*. Huvudbetänkande av Pensionsberedningen. Stockholm, Allmänna förlaget.

SOU 1994:20, *Reformerat pensionssystem*. Betänkande av Pensionsarbetsgruppen. Stockholm, Fritzes.

Tryckta referenser

David, Paul 1985. "Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review* vol. 75, pp. 332-37.

Dunleavy Patrick 1991. *Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in political science*. New York/London, Harvester Wheatsheaf.

Esping-Andersen, Gøsta 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. 1990, Cambridge, Polity Press.

Feldstein, Martin och A. Samwick, 1996. "The Transition Path in Privatizing Social Security". Cambridge MA, National Bureau of Economic Research, Working Paper 5761.

Green-Pedersen, Christoffer. *How Politics Still Matters. Retrenchment of old-age pensions, unemployment benefits, and disability pensions/early retirement benefits in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Århus Universitet, Institut for Statskundkab, otryckt doktorsavhandling.

Heclo, Hugh 1974. *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven, Yale University Press.

Kuhnle, Stein 2000. "The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable", i Ferrera Maurizio och Martin Rhodes (red), *Recasting European welfare states*, London, Frank Cass.

Leviner, Fredrik 2000. "Två riksdagspartier och den nya pensionsreformen. Om Folkpartiet liberalernas och Kristdemokraternas deltagande i Pensionsarbetsgruppen". Uppsala, Statsvetenskapliga institutionen, otryckt D-uppsats.

Lewin, Leif 1984. *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Stockholm, Norstedts.

Lindbom, Anders. "Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State lost its defining characteristics?" *Scandinavian Political Studies* (under utgivning).

Ljunggren, Stig-Björn 1992. *Folkhemskapitalismen: högerens programutveckling under efterkrigstiden*. Stockholm, Tiden.

Moderata Samlingspartiet, Partistämman 1997. Motioner.

Moderata Samlingspartiet, Partistämman 1997. Partistyrelsens förslag och yttranden.

Myles, John & Jill Quadagno 1997. "Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View", in Banting Keith och Robin Boadway (red.). *Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives*. Kingston, Queen's University School of Policy Studies.

Myles, John & Paul Pierson 2001. "The Comparative Political Economy of Pension Reform". I Pierson Paul (red.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.

- North, Douglass C. 1990. *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Olofsson, Malin 1999. "Modernisering av välfärdsstaten. En jämförande studie av Centerpartiets och Moderata Samlingspartiets agerande under deltagandet i Pensionsarbetsgruppen 1991–94". Uppsala, Statsvetenskapliga institutionen, otryckt d-uppsats.
- Palme, Joakim & Irene Wennemo 1997. *Swedish Social Security in the 1990s: Reform and Retrenchment*, Stockholm, Välfärdsprojektet. Pensionsarbetsgruppen, pm 89, "Principskiss till ett premiereservsystem inom ramen för den allmänna försäkringen (decentraliserad kapitalförvaltning)", 930314.
- Pierson, Paul 1994. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson, Paul 1996. The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 1996:1.
- Svensson, Torsten 1994. *Socialdemokratins dominans: en studie av den svenska socialdemokratins partistrategi*. Stockholm, Almqvist & Wiksell International.
- Uddhammar, Emil 1993. *Partierna och den stora staten: en analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet*. Stockholm, City University Press.

BYRÅKRATIERNAS ROLL I PENSIONSREFORMPROCESSEN

Av Patrik Marier¹

Att reformera pensioner är en politisk process. Ett pensionssystem som enbart vore byggt på administratörers expertkunskap skulle förmodligen se helt annorlunda ut än de system som faktiskt existerar, utformade av politiker. I teorin antas administratörer vara mer inriktade på tekniska frågor och tendera att bortse från politiska. Pensioner är emellertid en till sitt väsen politisk fråga, och experternas roll är att bistå politikerna i försöken att skapa ett enhetligt pensionssystem och upprätthålla de politiska uppgörelserna och värderingarna bakom det system som de administrerar. Som framgår av detta kapitel innebär inte denna situation att experter och administrativa organisationer är rena åskådare till processen, utan grupper som kan ha starkt inflytande på pensionsreformens olika utvecklingsstadier. Dessutom visar analysen att ämbetsverk under vissa villkor kan spela en viktig politisk roll i reformprocessen.

Administrativa organisationer har främst på två sätt påverkat pensionsdebatterna. För det första, kunskapsmässigt, verkade de aktivt för att demonstrera och offentliggöra att en reform av ATP var nödvändig. För det andra, tekniskt, samlade de underlag och material som tjänade som grund för politiska förhandlingar. De har

¹ Författaren vill tacka redaktören och Margit Tavits för värdefulla kommentarer.

också varit centrala aktörer vid genomförandet av de förslag som politikerna kommit med. Här diskuteras dessa båda huvudaspekter ur perspektiv av tre administrativa nyckelorgan: Riksförsäkringsverket (RFV), Socialdepartementet och Finansdepartementet.

Kapitlet bygger främst på intervjuer som genomförts med tjänstemän från de tre nämnda organisationerna, som alla var experter i processen med att reformera det allmänna pensionssystemet. I flertalet fall bidrog de aktivt till att ta fram olika analyser som användes i förhandlingarna mellan de fem politiska partierna. Men motsatt förhållandet i de föregående kapitlen som behandlar de partipolitiska aktörerna är det inte så lätt att bedöma den offentliga förvaltningens roll, eftersom dess tjänstemän förväntas vara neutrala och opolitiska. De väntas (somliga skulle rentav säga tillåts) inte debatera sina idéer offentligt, presentera avvikande uppfattningar eller engagera sig i politiska aktiviteter av typ partikongresser. Därför bygger detta kapitel enbart på publikationer som framställts av dessa olika organ, liksom på intervjuer med centrala aktörer. Det behandlar den utveckling som ledde fram till 1998 års lagstiftning, med starkast tonvikt på de förhandlingar som utmynnade i uppgörelsen 1994. Denna uppgörelse skapade det viktigaste utkastet till 1998 års lag.

Offentlig administration och politiska aktörer

Är departement och ämbetsverk oberoende aktörer?

Sveriges politikutförande apparat är formellt kluven i två skilda delar. Först har vi departementen som är ansvariga för planering och formulering. De får betraktas som relativt små eftersom det totala antalet anställda 1991 uppgick till 1 800 personer (Pierre

1995:142–147 och Peters 1996:146). När det gäller pensionerna ligger huvudansvaret för planering och formulering på Socialdepartementet. Även Finansdepartementet kan göra anspråk på en legitim roll eftersom området står för en stor del av de offentliga utgifterna. För det andra är genomförandeprocessen ett ansvar för ett antal ämbetsverk, såsom Riksförsäkringsverket i pensionernas fall. Verken förutsätts vara helt oberoende av departementen, även om de enligt författningen står under regeringens överinseende. De utgör en mycket större organisation med totalt 390 000 anställda och ansvarar för det dagliga administrativa arbetet (Pierre 1995).

Kontakterna mellan ämbetsverk och departement förutsätts vara formella.² I praktiken försöker dock både ämbetsverk och departement upprätthålla informella kontakter med varandra, och därmed spelar faktiskt verken en viktig roll under beslutsprocessers tidiga stadier. För det första behövs, på grund av den komplicerade karaktären hos de frågor som de valda representanterna idag har att behandla, ämbetsverkens expertis och resurser för att göra förslagsutkast. Den situationen är delvis ett resultat av den institutionella strukturen med departementens begränsade personalstyrka. För det andra garanterar verkens engagemang en smidig genomförandeprocess genom att se till att de föreslagna åtgärderna är tillämpbara. Slutligen har de ett starkt incitament att vara aktiva under formuleringens tidiga faser, eftersom de flesta centrala beslut tenderar att fattas då (Pierre 1995).

² Pierre anför uppgifter från 1968 som visar att 63 procent av den högre personalen i departementen hade informella kontakter med ämbetsverken ”minst en gång i veckan” (1995, s. 146).

Som framgår av det i kapitlet presenterade materialet har pensionssystemets reformprocess följt detta mönster. Först producerade RFV delar av utredningen *Reformerat pensionssystem* (SOU 1994:20)³ och tillhandahöll merparten av de uppgifter som Socialdepartementet använde sig av. Denna roll bör inte underskattas eftersom RFV:s prognoser bildade ram och innehåll för debatten mellan de politiska aktörerna. Förhandlingarna byggde främst på data som hade presenterats av RFV för de olika alternativ som politikerna övervägde. För det andra var RFV synnerligen aktivt med att driva fram 1980-talets och det tidiga 1990-talets pensionsreformer, liksom en lösning på de problem som mötte ATP.

Är den offentliga förvaltningen opolitisk?

Ett populärt normativt antagande vid studiet av offentlig förvaltning är dennas opolitiska karaktär. Den offentliga förvaltningen bör vara skild från och oberoende av politiken. Dess tjänstemän, av typ pensionsexperten från olika ämbetsverk, bör vara statens tjänare och inte öva något politiskt inflytande på politiska beslutsprocesser såsom reformeringen av allmänna pensioner. Deras roll bör vara att bistå representanterna med rationella råd, juridisk och teknisk expertis. Trots kritikens invändningar har denna åtskillnad mellan politik och administration minst sagt djupa psykologiska rötter i den offentliga förvaltningen (Peters 1996:177–178).

Distinktionen mellan politik och offentlig förvaltning är ett starkt inslag i det svenska styrelseskicket. Den svenska offentliga förvaltningens institutionella struktur och arbetssätt bygger på

³ Intervjuppgifter till författaren, Socialdepartementet 10–12.2000.

rättsstatliga principer och professionalism. Maktindelningen mellan utformning och genomförande av politiska åtgärder har fostrat en neutralitetstradition hos tjänstemännen. Det beror delvis på existensen av externa ämbetsverk, såsom RFV, vilka upprätthåller ett stort mått av oberoende gentemot departementen. Denna formella arbetsdelning isolerar de svenska administratörerna från de politiska aktörerna (Pierre 1995:147). Exempelvis möttes i de genomförda intervjuerna själva tanken att en tjänsteman kunde ha en politisk roll i reformprocessen stark opposition.⁴ Det material som presenteras i kapitlet stöder delvis detta synsätt eftersom många uppdrag var strukturerade av ledamöterna i olika pensionsutredningar, vilket gav tjänstemännen föga utrymme att driva en egen linje.

Ändå kan få förvaltningar sägas vara helt isolerade från den politiska processen, och Sverige är inget undantag. Vissa författare, såsom Hecló, menar att en stark, självständig administrations aktiva roll var central för välfärdsstatens utveckling. I en sammanfattning av sin analys av svensk och brittisk socialpolitik säger han, att "förvaltningens aktivistiska roll är ett genomgripande fenomen och inget undantag" (Hecló 1974:303). Administratörerna uppfattas som problemlösare som försöker finna utvägar för samhällsproblem tillsammans med politiker och intellektuella reformatörer, och som gör det stegvis. Enligt Skocpol & Amenta är Heclós resultat insiktsfulla, även om han inte säger något om under vilka förhållanden som administratörer kan ha ett sådant inflytande (Skocpol & Amenta 1986:150).

⁴ Detta gällde praktiskt taget alla intervjuade tjänstemän oavsett vilken organisation de arbetade i.

Tesen att administratörer är politiska agenter bakom socialpolitikens utveckling får delvis stöd här i kapitlet. Specifika tidpunkter och villkor betonas, vilket kan öka förståelsen för när och hur administratörer har möjlighet att påverka utformningsprocessen. För det första gick RFV starkt in för att uppmuntra en reform av ATP-systemet via publikationer och offentlig diskurs. Generaldirektören Karl Gustaf Scherman debatterade rentav offentligt behovet att reformera pensionssystemet med personer ur styrelsen som Doris Håvik (s). Även Finansdepartementet engagerade sig starkt till försvar för sin ståndpunkt under förhandlingarnas senare stadier, vilket fick många medlemmar av Pensionsarbetsgruppen att hävda, att de måste förhandla såväl med departementet som med andra politiska partier.⁵

Därtill är det viktigt att konstatera att administrationen, även man antar att den bygger på de rättsstatliga principerna, kan bli högst politisk, särskilt om dess institutioner hotas. Så var fallet med många offentliga organisationer under 1990-talet, när regeringar i olika västländer försökte stärka den privata sektorns roll vid utförandet av offentliga åtaganden (Pierre 1998:304). Detta gällde emellertid inte för den svenska pensionsreformen. Som har konstaterats i ett tidigare kapitel (se Anders Lindbom i den här volymen) är allmänna pensioner mycket mönsterberoende, vilket i denna gång gjorde det svårt för politiska aktörer att avsevärt begränsa RFV:s roll. Och som ämbetsverk är RFV mer isolerat från den politiska processen än ministerierna. Detta institutionella arrangemang gör det svårt för regeringar att kontinuerligt påverka politikens till-

⁵ Författarens intervjuer 10–12.2000.

lämpning, eftersom verken tenderar att ”hålla sig till principen business as usual” (Pierre 1995:148), vilket förstärker resultat som ligger nära status quo. Därför var det viktigt för regeringen att ha fullt stöd från RFV för att kunna åstadkomma betydande förändringar i pensionssystemet. Dessa båda faktorer har högst sannolikt ökat RFV:s inflytande i reformprocessen.

RFV:s roll som administratör av de allmänna pensionerna hotades inte,⁶ och reformen stärkte faktiskt dess roll. Införandet av ett obligatoriskt fondinslag ledde dock till etableringen av ett specialorgan, Premiépensionsmyndigheten (PPM).⁷

Riksförsäkringsverket

RFV administrerar allt som hör samman med de allmänna pensionerna, som förut omfattade både folkpensionen och ATP. Det var en faktisk nyckelaktör inom alla de tre aspekter som presenterades i inledningen. För det första var det en av de aktörer som satte pensionsreformen på den politiska dagordningen genom att understryka ATP-systemets svårigheter att klara framtida utmaningar och till och med presentera ett eget förslag. För det andra kom flertalet av

⁶ En tänkbar orsak till detta stöd är, att i procedurrella rättvisetermer bromsar den universalistiska karaktären hos många svenska program genomförandet av selektiva åtgärder. Sådana tenderar att skapa svagare stöd för socialprogram och stark kritik mot administrationen på grund av den godtyckliga makt som den måste utöva (Rothstein 2001:225–226).

⁷ Den informationskampanj som var ett resultat av kampanjen och de frågor som behövde lösas under övergångsperioden var två andra ansvarsuppgifter som tillkom som en direkt följd av reformen.

de scenarier och kalkyler som användes under utredningens gång från RFV. För det tredje har det ansvar för pensionsreformens genomförande.

Före en diskussion av RFV:s aktioner och inflytande under den process som ledde fram till pensionsreformen är det viktigt att kort granska den växande politiseringen av posten som generaldirektör, vilken tillsätts av regeringen. Som betonats av Pierre har högre befattningar inom statsförvaltningen, såsom statssekreterare och generaldirektörer, blivit mer politiserade under de senaste tjugo åren. Exempelvis förväntas nu statssekreteraren tillhöra samma parti som sin minister. Skillnaden mellan politiskt och meritmässigt baserade utnämningar har försvagats när det gäller verkscheferna.⁸

RFV har under de två sista decennierna endast haft två generaldirektörer. Karl Gustaf Scherman innehade posten från 1981 till 1996 (borgerlig rekrytering, c) och Anna Hedborg efterträdde honom 1996 (s-rekrytering). De politiska aspekterna får inte överdrivas men har ändå haft sin effekt i processen. Schermans inflytande ökade förmodligen genom de borgerliga partiernas återkomst till regeringen 1991; Könberg hade många samtal med honom, och många av hans idéer och förslag diskuterades. Ändå är det verkligt intressanta att betona, att Scherman försökte skydda och återställa pensionssystemet. Detta går emot tesen om politisering, eftersom Scherman inte försökte driva på en upplösning av ATP-systemet till förmån för generösa enhetspensioner, vilket av tradition har varit

⁸ Pierre 1995:143 hävdar till exempel att ”verkschefer ofta men inte alltid rekryteras på politiska grunder, inte på professionella meriter”.

centerpartiets ståndpunkt. Detta kunde ha blivit utvecklingen med en hög ekonomisk tillväxt, eftersom de flesta individer skulle ha betalat avgifter över taket och därmed lagt ännu ett skikt till den rådande grundpensionen (se nedan). Hedborgs inflytande under genomförandestadierna lär bli starkt, eftersom hon har varit engagerad i reformprocessen från första början och SAP är regeringsparti.

Det är också värt att notera, att RFV:s oberoende gentemot Socialdepartementet och regeringen gör att generaldirektören rätt aktivt kan driva socialförsäkringsfrågor. Slutligen tycks principerna om rättsstaten och professionalism gälla för övriga tjänstemän i RFV. Politiska utnämningar är mycket sällsynta på låg- och mellan-nivå, och dessa befattningar förblir därmed mycket självständiga och fria från politiseringsprocessen (Pierre 1995:151). De tjänstemän som sysslade med att utarbeta den slutliga utredningen (SOU 1994:20) biträdde också Scherman vid presentationen av RFV:s remissvar. De som varit engagerade i reformprocessen bidrog med expertkunskap och stöd till utredningarnas politiker och spelade inte en lika aktiv roll som generaldirektören. Detta agerande stöder tesen om den neutrala kompetens som ofta har förknippats med den svenska förvaltningen (Pierre 1995:147).

Hjälp att starta väckarklockan

Kunskapsmässigt var RFV:s roll ytterst viktig, eftersom verket var bland de tidigaste som ringde i väckarklockan om att ATP-systemet behövde reformeras. För det första gjorde experter som arbetat med den första pensionsutredningen, vilken ledde till publiceringen av *Allmän pension* (SOU 1990:76), tillsammans med andra ekonomer en analys som hävdade att ATP behövde reformeras. För det andra

publicerades i slutet av 1987 *ATP och dess finansiering i det medel- och långsiktiga perspektivet*. (Riksförsäkringsverket 1987:9.) Det fanns i lagen föreskrift om en sådan rapport vart femte år, för att ge en bild av ATP:s finansiella framtid och se om man behövde överväga justeringar av avgiftsnivåerna. RFV presenterade en tämligen dystert bild av ATP:s framtid. Å ena sidan skulle en god ekonomisk tillväxt leda till att ett stort antal individer hamnade över taket 7,5 basbelopp. Med två procents tillväxt om året prognosticerades det att 80 procent av männen och 66 procent av kvinnorna skulle ligga över ATP-taket.⁹ På lång sikt skulle detta ge ATP-systemet ett slags karaktär av grundpension i och med att de flesta nådde avgiftstaket. Detta resultat var delvis en följd av indexeringsstrukturen, som baserades på priser och inte på ekonomisk tillväxt. Det presenterades många prognoser som utgick från en på den ekonomiska tillväxten baserad höjning av taket, och som ville belysa hur dynamiken förändrades med ett justerat tak. Å andra sidan skulle en långsam ekonomisk tillväxt i kombination med åldrande befolkning innebära att avgiftskvoterna behövde höjas avsevärt för att upprätthålla systemet.

När rapporten hade färdigställts utbröt en lång diskussion om vilket slags pressrelease som skulle presenteras. RFV förespråkade två omfattande förändringar i ATP-systemet som rörde dess konstruktion och verkningssätt. För det första föreslogs en annan takkonstruktion vid beräkningen av pensionsförmåner, för det andra en reform av ATP-reglerna som skulle anpassa pensionssystemet till den ekonomiska tillväxten. Därigenom blev, ansåg RFV, systemet

⁹ Med 3 procents tillväxt ökade siffrorna till 87 respektive 81,7 procent.

mer inkomstrelaterat och stabilt.¹⁰ Det är av vikt att notera, att pressreleasen undertecknades av GD Scherman men inte hade fullt stöd av styrelsen. Det förekom till och med en radiodebatt med Scherman och styrelseledamoten Håvik i frågan. Håvik var mycket skeptisk till de rekommendationer som hade lagts fram av generaldirektören och de tjänstemän som gjort rapporten.

Efter pressreleasen deltog RFV:s generaldirektör i offentliga debatter för att öka medvetenheten om behovet att reformera ATP. Styrelsen inbjöds att berätta om systemets finansiella ställning och sysslade även med beräkningar, byggda på olika alternativ som hade presenterats offentligt för att stimulera till debatt. RFV åtog sig att utföra diverse analyser som värderade skilda alternativ och val, såsom kostnaden för övergång till ett helt fondbaserat system eller för en generös folkpension. Den tog också fram vissa kalkyler om kostnaderna för övergång till ett fullständigt fondsystem i samband med en konferens anordnad av Skandia.

Publiceringen av *Allmän pension* (SOU 1990:76), betänkandet från den pensionsberedning som Sture Korpi varit ordförande i mellan 1984 och 1990, stimulerade diskussionerna om pensionsreformer eftersom utredarna inte hade kunnat enas om ett gemensamt förslag. RFV gjorde en rapport baserad på en tidigare remiss där man föreslog en reformstrategi för ATP-systemet (RFV 1991). Det framlades i själva verket en lösning på pensionsproblemet. Till de centrala inslagen i RFV:s förslag hörde ett längre perspektiv på

¹⁰ Inom det rådande systemets ram föreslogs en halvprocentig årlig ökning under perioden 1990–1994, så att avgifterna 1994 skulle uppgå till 13,1 procent (Riksförsäkringsverket 1987).

AP-fondernas roll för att finansiera framtida pensionärer, en övergång från 15/30-regeln till en 20/40-regel, upprättandet av ett nytt, på ekonomisk tillväxt baserat index för både förmåner och tak, ett krav på minst 40 års bosättning i Sverige för folkpension, en reduktion av delpensionerna och en höjning av den lagstadgade pensionsåldern (Riksförsäkringsverket 1991).

Naturligtvis diskuterades inte alla de idéer som RFV lagt fram av de politiska partierna, men vissa nyckelbegrepp som höjd pensionsålder och relation mellan tillväxt och pensionsindex övervägdes, och antogs i det senare fallet. Kanske överraskande var att höjningen av 15/30-regeln till en 20/40-regel egentligen aldrig beaktades av politikerna i Pensionsarbetsgruppen. Generaldirektören och hans ställföreträdare (Gustav Jönsson), som tillhörde varsin sida av det politiska spektret, formulerade tillsammans RFV:s förslag. De försökte komma fram med en lösning som var acceptabel för båda sidor och som kunde utgöra en populär kompromiss, eftersom idén redan hade diskuterats i den första pensionsutredningen under Sture Korpi. Den övergavs emellertid snabbt sedan valet hade resulterat i en borgerlig regering, till förmån för den livsinkomstprincip som redan tidigare föreslagits av Jan Bröms i hans inflytelsesrika bok *Ur askan av ATP*.¹¹

RFV var en av de centrala aktörerna i försöken att skapa ett brett samförstånd om att en reform av ATP-systemet var nödvändig. Vikten av ett sådant samförstånd kan knappast överdrivas, eftersom

¹¹ Bröms fungerade som expert i Pensionsberedningen och valde att presentera sitt förslag till lösning av ATP:s kris (Bröms 1990). Hans bok väckte ett betydande intresse, och dess starka inflytande har nämnts av många intervjuade.

man i många kontinentaleuropeiska länder inte har kunnat uppnå något liknande. Även om det fanns två huvudreservanter i Pensionsarbetsgruppen,¹² förnekade ingen av dem det faktum att en reform behövde genomföras. Detta paradigmskifte är högst imponerande om vi betänker, att en sänkning av pensionsåldern faktiskt diskuterades i den första utredningen och på seminarier bekostade av intressegrupper (såsom TCO).

ATP betraktades som hörnstenen i den svenska välfärdsstaten och var också resultatet av en intensiv strid på 1950-talet. Dessa båda faktorer gjorde en reformering av den allmänna pensionen till ett politiskt känsligt ämne. RFV hade en god position när det gällde att öka medvetenheten om att ATP behövde förändras, tack vare sin roll som offentligt organ med ansvar för att administrera socialförsäkringsfrågor av typ allmän pension. Dess oberoende och icke-politiska ställning tillät RFV att söka nå samförstånd om behovet att reformera systemet, eftersom det kunde föreslå reformer utan att utsättas för samma risker som politikerna. Återgår vi till Heclö (1974) kan vi säga att RFV spelade en markant roll i den offentliga debatten genom att aktivt förespråka pensionsreformer.

Hjälp åt förhandlande politiker och genomförande av nya lagar

Riksförsäkringsverkets tekniska roll accentuerades under förhandlingarna mellan de politiska partierna i Pensionsarbetsgruppen (1991–1994), även om det blev mindre synligt i debatten. Det hade i gruppen en permanent ledamot med ansvar för att bistå politikerna i deras arbete med att få fram en kompromiss. När väl med-

¹² Leif Bergdahl (nyd) och Ulla Hoffman (v).

vetenheten hade etablerats ansågs det vara politikernas skyldighet att nå fram till en lösning. Ändå tillhandahöll RFV det mesta av beräkningarna för de olika alternativ som studerades och gav expertsynpunkter om genomförbarheten hos olika förslag.¹³ Till exempel återfinns många av prognoser som användes under utredningarnas arbete i SOU 1994:21.

RFV:s representant var involverad i diskussionen om olika aspekter av den nya pensionsreformen. Den politiska förhandlingsprocessen skedde emellertid bakom stängda dörrar, utan inblandning av experter. Representantens roll var inte att framlägga faktiska lösningar utan att ge teknisk assistans med avseende på de olika alternativ som studerades. De flesta kalkyler gjordes av RFV och gällde den finansiella effekten av olika förslag på pensionssystemet och försäkringstagarna. Under den fasen grundades RFV:s betydelse på det faktum att goda idéer kunde vara ytterst svåra att genomföra och att kostnaden för vissa alternativ kunde ha underskattats. Genom att ta fram scenarier baserade på tillgängliga data och prognoser bidrog RFV till att öka utredningsledamöternas kunskap.

Slutligen var, i motsats till under den medvetandehöjande perioden, RFV:s politiska och offentliga roll närmast obefintlig under etablerandet av det politiska samförstånd om den svenska pensionsreformen som formades inom Pensionsarbetsgruppen. Generaldirektör Scherman var inte formellt involverad och saknades helt i den offentliga debatten.¹⁴ Hans reaktion på slutbetänkandet kom

¹³ Enligt intervjuer och förordet till SOU 1994:20.

¹⁴ Scherman hade emellertid, som påpekats ovan, många diskussioner med Bo Könberg som var ordförande i Pensionsarbetsgruppen.

via ett remissvar, ironiskt nog producerat med stöd av samma personal som hade varit med om att utarbeta betänkandet. RFV gav sitt stöd till huvudelementen i betänkandet och uppskattade att man hade kommit fram till ett förslag till lösning av de problem som det tidigare hade belyst.¹⁵

Såsom organ med ansvar för administration av socialförsäkringarna spelade RFV en central roll vid reformens genomförande, och arbetade nära tillsammans med ledamöterna i Genomförandegruppen (1995–1998). Dels hjälpte RFV ledamöter att enas om specifika problem som hade förblivit olösta i 1994 års avtal, som den politiskt svåra frågan om kompensation för barnavårdande år. RFV:s personal tog fram drygt sjuttio modeller utifrån tre allmänna alternativ om vilken typ av förmåner som skulle behövas. Dels inledde RFV arbetet med genomförandet av 1994 års avtal. Dit hör inslag som har varit högst ”tekniska” såsom ”bromsen”.¹⁶ Genomförandeprocessen har komplicerats av att vissa av reformens element är helt nya och faktiskt inte existerar på annat håll, såsom Premiepensionsreserven.

Sedan pensionsutredningarna väl hade börjat söka en lösning på ATP:s väntade finansiella svårigheter, avspeglade RFV:s beteende noga de rättsstatliga principerna och principer om professionalism som har presenterats tidigare i kapitlet.

¹⁵ Enligt intervjuer och Ds 1994:82.

¹⁶ ”Bromsen” är den formel som reducerar det normala löneindexet i tider av ekonomisk tillbakagång eller när systemets långsiktiga hållbarhet hotas. Den bygger på en mängd faktorer såsom sysselsättning, demografiska förändringar och ekonomisk tillväxt. Många av de intervjuade har hävdats att det förmodligen är mycket få personer som helt förstår hur ”bromsen” fungerar.

Socialdepartementet

Pensionsfrågor är formellt ett ansvar för Socialdepartementet, vilket gör detta till en viktig aktör i varje diskussion om pensionsreformer. De olika pensionsutredningarna leddes av statssekreterare eller statsråd i Socialdepartementet, som sedan använde personal därifrån till att skriva rapporter, cirkulera förslag och framlägga lagutkast. Socialdepartementets roll har främst begränsats till processens andra fas, det tekniska biståndets. När det gäller pensionsreformen var departementets viktigaste uppgift att skriva de olika rapporterna och formulera lagförslag. I det aktuella sammanhanget avser Socialdepartementet tjänstemän som förutsätts vara opolitiska och inte är knutna till något specifikt organ såsom RFV.¹⁷ På grund av statssekreterarpostens starkt politiska karaktär betraktar jag inte den befattningen som del av den administrativa enheten Socialdepartementet.

Statsvetaren Gourevitch, som historiskt har studerat policyförändringar, menar att ekonomiska kriser ifrågasätter historiska kompromisser, vilket först leder till policydebatter och politiska kontroverser och i andra hand genererar ny politik (Gourevitch 1986).¹⁸ Rätt-

¹⁷ Som förut konstaterats är statsförvaltningens befattningar på låg- och mellannivå i regel opolitiska. De tillsätts inte efter politiska meriter. Men till följd av att många socialdemokratiska sympatisörer har rekryterats under större delen av efterkrigstiden är det ingen överraskning, att Socialdepartementet inte utan vidare gillade avsteg från ATP. Icke-socialistiska regeringar har klagat över att många departement inte varit särskilt samarbetsviliga vid införandet av förändringar av den tidigare politiken (Pierre 1995:150).

¹⁸ Med utgångspunkt från Paul Pierson (1994:21) skulle man rentav kunna hävda, att regeringar som eftersträvar reformer högst troligen kommer att betona omfattningen av en ekonomisk kris för att undgå negativa politiska kostnader.

fram uttryckt ökar turbulenta tider benägenheten för reformer. På grund av den ekonomiska krisen var det tidiga 1990-talet var en turbulent tid i många svenska departement. Som framfördes av åtskilliga tjänstemän under intervjuerna, fanns det i statsförvaltningen en känsla av att många förändringar som några år tidigare skulle ha bedömts som omöjliga nu kunde övervägas.¹⁹ Socialdepartementet undgick inte denna realitet genom att många sociala program reformerades. Perioden skilde sig från de föregående tjugo åren, när de flesta förändringar var successiva och byggde på utredningar som förespråkade en utbyggnad av befintliga förmåner. För att kunna hantera denna nya ekonomiska verklighet ökade antalet tjänstemän från sex-sju i början av 1990-talet till drygt tjugo vid decenniets mitt. Dessa nyanställda som hade en växlande bakgrund (bland annat Finansdepartementet) förde med sig ett annorlunda perspektiv på pensionsstudierna.

Dessutom innebar det faktum att lagförslaget var resultatet av en fempartiöverenskommelse och inte en regeringsproposition en mindre inflytelserik roll för Socialdepartementet. Det var mycket svårt att föreslå förändringar utifrån tekniska problem eftersom detta betydde nya förhandlingar. Vid andra tillfällen kan Socialdepartementets anställda, sedan en utredning har fullgjort sitt arbete, ha mer att säga till om genom att föreslå lösningar på tekniska problem till statssekreteraren eller statsrådet, som därefter med lätthet kan ändra på lagförslaget.²⁰

¹⁹ Författarens intervjuer 10–12.2000.

Begränsat kunskapsmässigt inflytande under Pensionsberedningens arbete

Just på grund av sin karaktär var Socialdepartementet inte särskilt involverat i den ontologiska debatten om pensionsreformer. Detta är inte så märkligt eftersom tjänstemännen förväntas vara opolitiska och ministerns lojala hjälpredor. De bistår politikerna, och mer specifikt socialministern, med att formulera och genomföra politiska åtgärder. Och i motsats till RFV har Socialdepartementet inte någon halvt oberoende generaldirektör som kan agera offentligt, lägga fram förslag och skriva remissvar, eftersom denna funktion fullgörs av statsrådet.

Socialdepartementets roll hade varit starkt begränsad under 1980-talet. Personalen hade haft nära kontakt med Sture Korpi, ordförande i Pensionsberedningen och statssekreterare i Socialdepartementet, och hjälpt honom med de förslag som lades fram. Den första pensionsutredningens arbete resulterade dock inte i konkreta förslag som kunde ha lett till nya lagar, med undantag av

²⁰ Det gynnsammaste scenariot för ett sådant inflytande är nog när man har en enpartiregering med majoritet i riksdagen, eftersom ministern bara behöver förhandla med personer ur det egna partiet. I det här aktuella fallet måste ministern förhandla med andra regeringspartier (under perioden 1991–1994) och med representanter för den socialdemokratiska oppositionen. Även om statssekreterarposten definitionsmässigt är en administrativ funktion, betraktas den i detta sammanhang inte som ingående i Socialdepartementets administration, eftersom den inte bedöms som ”neutral”. Som framhålls av Pierre tillhör alla statssekreterare ministerns parti och arbetar nära tillsammans med denne. I många fall utgör statssekreterarposten ett steg på vägen mot att bli statsråd (Pierre 1998:306).

att efterlevandepensionerna togs bort. Socialdepartementet spred en första version av utredningen, samlade kommentarer och publicerade den sedan (SOU 1990:76). Vissa diskussioner mellan politiska aktörer i Socialdepartementet och andra i regeringsapparaten, såsom statssekreteraren i Finansdepartementet och medlemmar av statsministerns kansli, skedde efter utredningens publicering 1990, men inget konkret kom ut av denna dialog eftersom valet snabbt närmade sig.

Stödet för Korpis lösning verkade vara starkt i Socialdepartementet före den borgerliga regeringens tillträde. Detta förändrades emellertid successivt i och med ankomsten av en ny grupp funktionärer efter 1991 års val, som ledde till regeringsskifte och utnämningen av en ny minister, Bengt Westerberg, och med den biträdande ministern Bo Könberg som ansvarig för pensionsfrågan. Rekryteringen till departementet av nya anställda med skiftande bakgrund bidrog till att stärka denna förändring.

Hjälp åt regeringen och de två senare pensionsutredningarnas medlemmar

Tack vare att en uppgörelse nåddes blev Socialdepartementet starkt involverat i reformprocessen genom sin roll att samla in förslagen från Pensionsarbetsgruppen och få dem genomförbara via vederbörlig lagstiftning.

Under utredningens arbete hade Socialdepartementet på sitt ansvar att tillhandahålla den information som dess ledamöter ansåg erforderlig, hjälpa dem att hitta lösningar och formulera en proposition utifrån arbetsgruppens förslag. Funktionen att ge förslag under förhandlingsprocessen fylldes inte av departementet utan av

en särskild sekreterare, Lars-Göran Abelson. Och på grund av den komplicerade uppgiften att nå en fempartiöverenskommelse insåg man att det knappast handlade om huruvida ett förslag kunde utformas eller ej – det måste helt enkelt komma. Givetvis behövde vissa delförslag ändras vid några tillfällen eftersom de skulle ha stått i strid med rådande lag. Ett sådant fall ingick i 1994 års överenskommelse,²¹ där det sades att makar kunde överföra pensionsrättigheter till varandra för att uppnå samma pensionspoäng. Den ursprungliga idén måste överges på grund av svårigheterna att omsätta den till lag.

Utifrån tankar och förslag från arbetsgruppens ledamöter skrev tjänstemän i Socialdepartementet utkast som cirkulerades för kommentarer, vilket ledde fram till utredningen *Allmän pension* (SOU 1994:20) efter en intensiv arbetsperiod under juluppehållet 1993–94. Den publicerades med hjälp av RFV, som tillhandahöll beräkningar och prognoser, och Finansdepartementet, som gjorde flera analyser av ekonomin i allmänhet och systemets finansiering. Efter åtta veckors granskning och remisser formulerade så Socialdepartementet ett lagförslag, som förelades riksdagen några månader senare, i maj.

Det fanns ett nära samband mellan departementet och Pensionsarbetsgruppen, vilket framgår av den hastighet med vilket förslaget publicerades och senare antogs. Detta underlättades av den svenska organisationsstrukturen, som är mycket platt jämfört med andra europeiska länders. Gränsen mellan statssekreteraren och departementet är rätt obestämd, och det lilla antalet anställda gör det lätta-

²¹ SOU 1994:20, avsnitt 9.9.

re att upprätthålla nära kontakt med personer som arbetar i en utredning. Konflikterna inom departementet har bedömts som marginella. Dess personal var tämligen samstämd, eftersom den insåg att det krävdes en reform för att göra pensionssystemet hållbart. Man hade vissa svårigheter med Finansdepartementet, särskilt under förhandlingsprocessens senare stadier. Finansdepartementet bekymrade sig över den nya reformens finansiella aspekter, eftersom de skulle få stor effekt på framtida budgetar.

När väl ett lagförslag har antagits reduceras Socialdepartementets roll avsevärt eftersom RFV formellt tar över genomförandeprocessen. Ändå har personal därifrån fortsatt att bistå Genomförandegruppen, då det har krävts ett antal lagar för att komplettera reformen.

Utifrån litteraturen om den svenska förvaltningen skulle man ha förväntat sig större opposition från Socialdepartementet, men dettas faktiska aktioner stämmer väl med de rättsstatliga principerna och principerna om professionalism. I litteraturen hävdas att SAP:s långa dominans har gjort administrationen mer positiv till partiets ideal (Peters 1996:146, Pierre 1998:304).²² Peters menar att den borgerliga regeringen klagade över denna situation och sökte förändra den (Peters 1996:146). Men även om Socialdepartementet må ha varit långsammare än RFV och Finansdepartementet med att begrava ATP till förmån för ett annat system, stödde det utredningens arbete och gav alltså begärt bistånd så att lagförslaget kunde föreläggas riksdagen i maj 1994. Trots att Socialdepartementet hade

²² Båda författarna hävdar att denna politiska dominans lockat många partimedlemmar till denna förvaltning, vilket har förstärkt detta ideologiska fäste.

haft invändningar mot överenskommelsen (eller delar därav), var det knappast i position att ändra resultatet på grund av dess breda stöd i riksdagen och överenskommelsens stela karaktär till följd av kompromissen mellan fem partier.

Finansdepartementet

Finansdepartementet agerade med sporadisk frekvens under reformprocessen. Detta är högst överraskande om man betänker pensionsystemets betydelse för de offentliga finansernas långsiktiga hälsa. Till skillnad från Socialdepartementet spelade Finansdepartementet dock en roll i den ontologiska debatten om pensionerna genom att under Pensionsberedningens arbete presentera analyser som hävdade att ATP var i största behov av reform. Dess betydelse var rätt begränsad i de förhandlingar som ledde fram till *Allmän pension* (1990). Medverkan i reformprocessen intensifierades när förslaget till reformering av systemet cirkulerade för kommentarer 1994 och fortsatte efteråt. Det var för Finansdepartementet viktigt att se till att pensionsreformen åtminstone inte resulterade i en ökad finansiell börda för staten. Dess sena ingripande fick ledamöter av utredningen att hävda, att de måste kompromissa med både politiska partier och Finansdepartementet, och att det var mycket svårt att förhandla med det senare eftersom det försökte ändra på delar av överenskommelsen. I detta sammanhang, och som i fallet med Socialdepartementet, syftar Finansdepartementet på tjänstemän som förväntas vara opolitiska och utan knytning till någon specifik myndighet av RFV:s typ. På grund av statssekreterarpstens starkt politiska karaktär betraktar jag inte den som del av den administrativa enheten Finansdepartementet.

Det är svårt att förstå varför det tog så lång tid för Finansdepartementet att aktivera sig i förhandlingarna. Materialet antyder tre huvudorsaker. För det första innebar det tidiga 1990-talets ekonomiska kriser att departementet var sysselsatt med andra angelägna frågor för att lyfta Sverige ur landets lågkonjunktur. För det andra, och besläktat, styrdes både Social- och Finansdepartementet av folkpartister. Folkpartiets ordförande (Westerberg) blev socialminister och viceordföranden (Wibble) finansminister, vilket nog ledde till en mindre noggrann övervakning av utredningens arbete än som normalt hade varit fallet. Och när Finansdepartementet försökte komma in i debatten var detta mycket svårt, eftersom utredningens ledamöter som bäst höll på att hamra fram en överenskommelse och redan hade nått samförstånd om många punkter. Dessutom begränsade ledamöternas nära samarbete Finansdepartementets möjligheter att intervensera.

Ett erkänt reformbehov

Under Pensionsberedningens arbete kom Finansdepartementet till slutsatsen att det krävdes förändringar i pensionssystemet för att undvika en alltför tung finansiell börda. Det presenterade ekonomiska långtidsprognoser som betonade det tryck som systemet utsattes för genom kombinationen äldre befolkning och svag ekonomisk tillväxt. Vid denna tidpunkt fanns det viss opposition mot de slutsatser som departementet framförde, eftersom diskussionen om behovet av en pensionsreform nyss hade initierats.

Departementet bekymrade sig särskilt över tre ekonomiska aspekter av ATP-systemet. För det första sågs detta som instabilt, eftersom det skulle krävas en stark ekonomisk tillväxt och/eller starkt ökade

avgifter för att upprätthålla det. För det andra yppades farhågor om ATP:s effekt på incitamenten till arbete. Formeln 15/30 gjorde det inte möjligt för en person att få en hög pension med 15 goda arbetsår och 15 år med mycket lägre inkomst. Slutligen betraktades i början av 1990-talet den nationella sparkvoten som relativt låg, och departementet försökte höja den för att generera ökade investeringar.

I linje med slutsatserna i *Allmän pension* (SOU 1990:76) började Finansdepartementet oberoende av Socialdepartementet, som förde egna diskussioner, att skissera en reform. Finansdepartementet eftersträvade ett system med en närmare koppling mellan avgifter och förmåner som samtidigt stimulerade det individuella sparandet. Det var även villigt att studera privata lösningar för att möta hotet från den tickande pensionsbomben. Detta formulerades av den dåvarande finansministern Allan Larsson när han i budgetpropositionen för 1991 skrev, att ”för att stimulera till ett högre sparande bör övervägas om fondering kan ske i mer individuella och försäkringsmässiga former än vad som nu är fallet i AP-fonderna”.²³ Även om det antas att regeringen hade godkänt hans proposition, chockerade formuleringen cheferna i Socialdepartementet som tyckte att frågan behövde förberedas bättre. De menade också att den inte borde ha tagits upp under ett valår. Efter tillkomsten av en borgerlig regering efter 1991 års val framförde den nya finansministern, Anne Wibble, liknande principer.

I juni 1992, ett par månader före publicerandet av *Ett reformerat pensionssystem – bakgrund, principer och skiss* (Ds 1992:89), fogades en rapport som ur Finansdepartementets perspektiv tacklade pen-

²³ Proposition 1990/91:100, s. 34.

sionsfrågan som bilaga till Långtidsutredningen (Ackerby 1992). Den underströk problem i samband med ATP, såsom svårigheten att i tider av låg ekonomisk tillväxt upprätthålla ett fördelningssystem,²⁴ det svaga sambandet mellan avgifter och förmåner och den negativa effekten på sparviljan. Rapporten gick vidare med att lägga fram en skiss till ett pensionssystem baserat på två nyckelprinciper. För det första förespråkades en direkt relation mellan avgifter och förmåner, och för det andra att pensionsavgifterna skulle delas upp på ett fördelningssystem och ett fondsystem. I det exempel som användes i rapporten stod fonddelen för en tredjedel av avgifterna. Detta var tänkt som ett sätt att öka sparandet och garantera pensionerna, samtidigt som man löste det dubbelbetalningssystem som skulle uppstå vid övergång till ett fullständigt fondsystem. Utöver dessa båda nyckelelement presenterade rapporten en övergångslösning där de nya reglerna skulle gälla för personer under 40 år. Personer mellan 40 och 50 år skulle ha ett modifierat ATP-system indexerat efter ekonomisk tillväxt och med en 20/40- i stället för en 15/30-regel. Personer mellan 50 och 59 år skulle följa de gamla ATP-reglerna men med pensionspoängen indexerad efter den ekonomiska tillväxten. Inga ändringar tänktes införda för personer över 60 år.

Frånvaro i förhandlingarna, stark närvaro vid genomförandet

Under de första åren uppfattades inte Finansdepartementets närvaro särskilt starkt i Pensionsarbetsgruppen. Ingen av de partipolitiska ledamöterna var nära knuten dit, eftersom de flesta främst hade

²⁴ Fördelningssystem innebär att de för tillfället arbetandes avgifter inte återinvesteras utan fördelas på pensionärerna.

sysslat med sociala frågor.²⁵ Det fanns en representant från departementet men hon var inte särskilt aktiv i gruppen. Hon rapporterade till finansministern om hur gruppens arbete fortskred. Departementet presenterade olika analyser för gruppen men var inte så värst involverat i dess förhandlingar. Utredningens struktur, den ekonomiska krisen och det begränsade antal personer i Finansdepartementet som arbetade med frågan var andra centrala förklaringar till dettas begränsade roll.

Tills att lagförslaget skulle läggas fram 1994 var Finansdepartementets roll försumbar. Nu började det öva starka påtryckningar för att ändra på vissa delar av den föreslagna reformen. Departementet oroade sig över det nya systemets finansiella hållbarhet och omfattningen av de statliga utgifter som skulle krävas för att finansiera det. Till de frågor som diskuterades hörde en inkomstindexering av pensionstaket vilket bekymrade departementet, eftersom det ansågs leda till större kostnader på lång sikt med åtföljande behov av starkare finansiering.

En annan fråga gällde fonddelens ökning. År 1998 kunde de borgerliga partierna, sedan ett förslag om att införa lika avgiftskvoter för arbetstagare och arbetsgivare hade övergetts, enas om en halvprocentig ökning av det nya programmets fonddel (se Anders Lindboms kapitel). Finansdepartementet fruktade att AP-fonderna inte skulle räcka till för att täcka denna avgiftsminskning, vilket skulle leda till ökade statsutgifter.

²⁵ Det bör emellertid noteras att många av dem hade en god ekonomisk bakgrund.

Exempelvis hade både Margit Gennser och Anna Hedborg studerat arbetsmarknadsökonomi på Handelshögskolan.

I en regering presenterar socialministern normalt sitt förslag för finansministern. Sedan förhandlas det om förslaget innan det presenteras för hela regeringen. I fallet med Pensionsarbetsgruppens förslag hade Finansdepartementet inte möjlighet att ändra det nämnvärt eftersom det ingick i en fempartiuppgörelse. Finansdepartementets styrka reducerades avsevärt eftersom en modifiering av förslaget skulle kräva omförhandling av ett avtal som det hade tagit två år att uppnå. Den starka koalitionen bakom den föreslagna reformen höjde den politiska kostnaden för att fälla förslaget och tvingade Finansdepartementet att arbeta inom de ramar som hade dragits upp av Pensionsarbetsgruppens medlemmar. En av de få vägar som återstod för att ändra på resultatet var att påverka genomförandet, se till att detta tillgodosåg några av departementets mål såsom stärkta arbetsincitament och höjd sparkvot. Det är därför inte så konstigt att många av förseningarna under pensionsreformens genomförande har tillskrivits Finansdepartementet.

På det hela taget var Finansdepartementet tillfredsställt med reformen eftersom den beaktade många av dess invändningar. För det första lyckades Pensionsarbetsgruppen mot förväntningarna nå en överenskommelse om reformering av systemet som gjorde det allmänna pensionssystemet långsiktigt hållbart. För det andra kommer förmånerna att indexeras efter ekonomins ställning. För det tredje ökas sparandet genom systemets fonddel. För det fjärde blir sambandet mellan avgifter och förmåner mycket starkare än i ATP-systemet. Det finns emellertid inslag som departementet inte gillade, som att förbindelsen mellan avgifter och förmåner rubbades genom tilldelningen av icke avgiftsbaserade pensionspoäng, till exempel för barnavård. Finansdepartementet ansåg också att garan-

tipientsnivån var alltför hög och skulle reducera ett avgiftsbaserat systems incitament till arbete, eftersom många arbetstagare i praktiken fick nöja sig med den.

Genom att kämpa för en reduktion av det offentliga systemets omfattning hamnade Finansdepartementet på kollisionkurs med utredningens socialdemokratiska ledamöter, som inte ville acceptera något mindre generöst. Många i utredningen upplevde att Finansdepartementet faktiskt var ett av de största hoten mot fempartiuppgårelsen. År 1998 var det nära att regeringen drog tillbaka sitt stöd för utredningen. Det uppstod en hetsig diskussion mellan socialdemokratiska ledamöter av utredningen och personer från departementet. Till slut kunde Socialdepartementet hålla tillbaka Finansdepartementet och upprätthålla den politiska överenskommelse som hade nåtts mellan de fem politiska partierna.²⁶

Exemplet Finansdepartementet demonstrerar tydligt, att rättsstatliga principer och professionalism kan leda till starkt politiserat beteende hos offentliga tjänstemän. I detta fall skulle pensionsreformen få ett stort inflytande på de svenska offentliga finansernas framtid, och Finansdepartementet försökte se till att statens finansiella bördor inte ökade. Dessutom ville det säkerställa att reformen uppfyllde andra finansiella mål såsom ökat sparande och förstärkta arbetsincitament. För att nå dessa mål intervenerade man i de förhandlingar som fördes inom utredningarna och var nära att stjälpa uppgårelsen. Regeringsskiftet innebar ingen större förändring av detta beteende, ett faktum som utredningens ledamöter bekräftar.²⁷

²⁶ Se Lundberg denna volym.

²⁷ Författarens intervjuer 10–12.2000.

Sammanfattning

Kapitlet har demonstrerat den betydelse som tre offentliga organ haft vid reformeringen av det svenska pensionssystemet. För det första spelade RFV och i mindre grad Finansdepartementet en mycket viktig roll för att skapa samförstånd om att en pensionsreform var nödvändig. Båda tog fram rapporter och beräkningar som förutsåg finansiella svårigheter för ATP-systemet på lång sikt och hävdade behovet av reform. RFV var mer engagerat i denna debatt än Finansdepartementet, eftersom det senare inte kunde agera lika självständigt och inte hade samma trovärdighet. Finansdepartementet har eftersträvat en minskning av det allmänna pensionssystemets finansiella börda. Det fungerar följaktligen anormativt genom att understryka behovet av ett hållbart system med minsta möjliga effekt på statsfinanserna. Båda organisationerna spelade en högst avsevärd och vital ontologisk roll, eftersom inget politiskt parti ville lyfta fram frågan på grund av de höga politiska kostnader som historiskt sett var förknippade med ämnet pensioner.

För det andra spelade Socialdepartementet och RFV en betydande roll genom att föreslå politikerna lösningar och hjälpa dem att åstadkomma ett förslag som skulle fånga essensen i fempartiuppgårelsen. På grund av svårigheterna med att skapa en bred koalition tvingades Socialdepartementet hitta sätt att se till att förslagen kunde genomföras. Finansdepartementet var starkt engagerat mot slutet när det försökte minimera de framtida statsutgifternas storlek, och blev därmed ett slags sjätte part i förhandlingarna mellan de fem politiska partierna.

Slutligen är det väsentligen RFV som genomför den nya pensionsreformen, i nära samarbete med Genomförandegruppens

ledamöter. Många tekniska frågor, såsom sökandet efter rätt formel för "bromsen" och rätt datorprogram för Premiepensionsmyndigheten, har tacklats och lösts. Sådana frågor är komplicerade och har politiska implikationer.

Kapitlet underbygger påståendet att statsförvaltningen faktiskt spelar en roll som går utöver tekniskt bistånd. I fallet med pensionsreformen var RFV och Finansdepartementet synnerligen aktiva i den politiska utveckling som ledde fram till de nya pensionslagarna. Kapitlet ger också belägg för tesen att statsförvaltningen agerar enligt premisserna om rättsstat och professionalism, där de politiska aktörer som upprättat parametrarna inte försöker driva reformprocessen själva utan utnyttjar dess expertis. Alla tre organen fullgjorde denna uppgift någon gång under processen. Slutligen kan en professionell administration vara politisk i sig som framgick av exemplet med Finansdepartementet.

I ett jämförande EU-perspektiv får den svenska reformen anses som den mest radikala och lämpade att hantera problemen med ålderspensionerna (Montigny och Saunier 1998:43). Som framhölls inledningsvis menar Hecló att det är lättare att hitta välfärds-politiska lösningar med en aktivt verkande, oberoende administration. Även om det skulle krävas en omfattande komparativ analys för att pröva om denna slutsats är tillämplig på fallet pensionsreformer, finns det fyra viktiga skäl till att den svenska administrationen utövar ett betydande inflytande på socialpolitikens utveckling. För det första byggde den process som ledde fram till den aktuella reformen på administrationen, som gavs specifika roller inom den. I alla utredningar utgick de kompromissträvande politikerna från analyser som hade presenterats av tjänstemän. Andra grupper och orga-

nisationer kunde lägga fram sina åsikter om och synpunkter på pensionerna, men ingen åtnjöt samma förtroende och tillträde som förvaltningen. Detta gällde i synnerhet under Pensionsarbetsgruppens arbete, när administratörerna presenterade tänkbara pensionsprogram och konsekvenser av dem. Enligt Hecló har Sverige av historien goda administrativa resurser för att studera och införa sociala åtgärder, och regeringen har utnyttjat dessa resurser (Hecló 1974:302). Detta gäller inte nödvändigtvis för andra industrialiserade länder. Frankrike, som varit känt för sin starka statsförvaltning, har externaliserat sina utredningar genom att understödja undersökningar/kommittéer som innehåller pensionsexperter med skiftande bakgrund.²⁸ Deras diskussioner har inte omfattat politiker och presenterat motsatta alternativ till lösning av ålderspensionernas ”kris”.

För det andra är det svenska pensionssystemet tack vare sin allmängiltiga karaktär högst centraliserat, och staten (RFV) ansvarar ensam för dess administration. Denna centralisering underlättas ytterligare av det faktum, att svenska departement tenderar att ha en mycket platt struktur med få tjänstemän. Så är inte fallet i europeiska länder som Frankrike, Tyskland och Belgien, som tillämpar olika regler allt efter individernas yrkesstatus. I sådana system har externa aktörer såsom fackföreningar en viktigare roll i administrationen av de allmänna pensionerna.

För det tredje fick ATP-administratörerna ett större svängrum genom att introducera ett helt nytt program i stället för justeringar.

²⁸ Tre viktiga rapporter har hittills publicerats: Charpin 1999, Taddei 2000 och Teulade 2000.

Många industriländer, såsom Belgien, Finland, Frankrike och Norge, har justerat befintliga program genom att till exempel förlänga den avgiftsgrundande period som krävs för full pension. Sådana alternativ begränsar hårt administrationens möjligheter att öva inflytande.

Och genom att det för det fjärde eftersträvades en bred politisk fempartibas kunde administrationen vara en neutral resurs. Hade reformen föreslagits av ett ensamt parti eller ett begränsat antal regeringspartier, skulle administrationens inflytande förmodligen ha varit inskränkt, eftersom den inte hade ombetts att presentera så många program och lösningar.

Översättning Gunnar Sandin

Referenser

Interviewer

Stefan Ackerby (Näringsdepartementet, tidigare i Finansdepartementet och Socialdepartementet).

Inga-Britt Ahlenius (generaldirektör Riksrevisionsverket, tidigare Finansdepartementet).

Jan Bröms (Saco).

Anna-Stina Elfving (TCO).

Rose-Marie Frebran (kd).

Margit Gennser (m).

Anna Hedborg (generaldirektör Riksförsäkringsverket, tidigare statsråd (s)).

Ulla Hoffman (v).

Bo Könberg (fp, tidigare biträdande socialminister).

Stefan Oscarsson (Socialdepartementet).

Edward Palmer (Riksförsäkringsverket).
Karl Gustaf Scherman (fd generaldirektör Riksförsäkringsverket).
Inger Rydén Bergendahl (Högskoleverket, tidigare i Socialdepartementet).
Bengt Sibbmark (Socialdepartementet).
Barbro Westerholm (Sveriges Pensionärsförbund, tidigare riksdagsledamot (fp)).

Officiellt tryck

Ds 1992:80. *Ett reformerat pensionsystem – bakgrund, principer och skiss*. Stockholm, Socialdepartementet.
Ds 1994:82. *Sammanställning av remissyttranden över Pensionsarbetsgruppens betänkande Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20)*. Stockholm, Socialdepartementet.
Proposition 1990/91:100.
SOU 1990:76. *Allmän pension*. Stockholm, Allmänna förlaget.
SOU 1994:20. *Reformerat pensionssystem*. Stockholm, Fritzes kundtjänst.
SOU 1994:21. *Reformerat pensionssystem – bilaga A*. Stockholm, Fritzes kundtjänst.

Tryckta referenser

Ackerby, Stefan 1992. *Pensionsfrågan*, bilaga 12 till LU 92. Finansdepartementet.
Bröms, Jan 1990. *Ur askan av ATP*. Stockholm, Saco.
Charpin, J.-M. 1999. *L'avenir de nos retraites*. Paris, La documentation française.
Gourevitch, Peter 1986. *Politics in Hard Times*. Ithaca, Cornell University Press.

- Hecló, Hugh 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven, Yale University Press.
- Montigny, Philippe & Jean-Marie Saunier 1998. "Les systèmes de retraite en Europe". *Solidarité Santé*, 1, s. 35–33.
- Peters, B. Guy 1996. *The Politics of Bureaucracy*, fjärde upplagan, New York, Longman.
- Pierre, Jon 1995. "Governing the welfare state: public administration, the state and society in Sweden", i hans (red.), *Bureaucracy in the Modern State*. Aldershot, Edward Elgar.
- Pierre, Jon 1998. "Dépolitisée, repolitisée ou simplement politique? La bureaucratie suédoise". *Revue française d'administration publique*, 86, s. 301–309.
- Pierson, Paul 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Riksförsäkringsverket 1987. *ATP och dess finansiering i det medel- och långsiktiga perspektivet*. RFV anser 1987:9. Stockholm, RFV.
- Riksförsäkringsverket 1991. *En strategi för ATP-systemets framtid*. RFV anser 1991:15. Stockholm, RFV.
- Rothstein, Bo 2001. "The Universal Welfare State as a Social Dilemma", *Rationality and Society*, 13 (2), s. 225–226.
- Skocpol, Theda & Edwin Amenta 1986. "States and Social Policies", *Annual Review of Sociology*, 12, s. 131–157.
- Taddei, Dominique 2000. *Retraites choisies et progressives*. Paris, La documentation française.
- Teulade, René 2000. *L'avenir des systèmes de retraite*. Paris, Les éditions des journaux officiels.

FÖRFATTARNA

Urban Lundberg
Stockholms universitet
106 91 Stockholm
urban.lundberg@historia.su.se

Anders Lindbom
Lektor, fil dr
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet
Bartholins Allé, bygning 331
Universitetsparken
8000 Århus C
Danmark
lindbom@ps.au.dk

Patrik Marier
Department of Political Science
University of Pittsburgh
4L01 Posvar Hall
Pittsburgh, PA
15260
USA
patrikmarier@yahoo.se

Pensionsforum är en förening som har till uppgift att följa det nya pensionssystemets konsekvenser för individer och samhälle, hur det förhåller sig till andra länder, arbetsmarknaden för äldre samt att analysera olika möjligheter att finansiera och organisera den framtida äldre vården.

Styrelsen består av Kjell-Olof Feldt, ordf, Tommy Möller, vice ordf, statsvetare, docent, Magnus Henrekson, nationalekonom, professor, Gullan Lindblad, fd riksdagsledamot samt Joakim Palme, sociolog, docent. Verkställande direktör är Ann Lindgren.

Bakom föreningen står försäkringsbolagen Alecta, KPA, Livia, Länsförsäkringar Liv, Skandia, SEB Trygg Liv och Robur Försäkring.

Tidigare utgivna skrifter: **Vad varje femtioåring bör veta om framtiden** (Gunnar Wetterberg), **Ja må vi leva uti 120 år!** (Jonas Hellman och Markus Uvell), **Har vi råd med äldrevård när 40-talisterna blir gamla?** (Bengt Westerberg), **Riskerar Sverige en kompetensdränering? Om utlandsarbete och rörlighet bland unga akademiker** (Pensionsforum, Industriförbundet och Saco), **Avtalspension – dagens ättestupa?** (Stefan Fölster, Svante Larsson och Joseфина Lund), **Varför jobbar inte äldre? – på spaning efter en arbetsmarknad som inte finns** (Marie Söderqvist och Sara Öberg), **Vem vill spela golf i 30 år? Seniorskarriär i USA** (Karin Henriksson), **Why Icelanders Do Not Retire Early** (Tryggvi Thor Herbertsson), **Privata och offentliga pensionsreformer i Norden – slut på folkpensionsmodellen** (Redaktör: Joakim Palme), **Pensionsreformer World Wide – Europa och Amerika möter åldrande befolkningar** (Redaktör: Joakim Palme)



P e n s i o n s f o r u m

103 29 Stockholm

Besöksadress: Blasieholmsgatan 4A

Tel: 08-762 78 48 • Fax: 08-762 78 47

E-post: ann.lindgren@pensionsforum.nu

www.pensionsforum.nu

Hur kom det sig att fem partier som ofta stått mot varandra ställer upp bakom en omfattande pensionsreform?

I den här antologin ges frågan belysning i tre olika studier: Historikern Urban Lundberg frågar sig varför socialdemokraterna ställde sig bakom en reform som i viktiga avseende bröt med gamla ATP? Statsvetaren Anders Lindbom frågar borgerliga politiker hur det kommer sig att de ställde sig bakom ett jättestort statligt system på ett område där det kunde finnas andra alternativ? Den kanadensiske statsvetaren Patrik Marier tog sig an byråkraterna. Han frågade och granskade hur de medverkat, eller motverkat, till reformens tillblivelse.

ISBN: 91-89650-03-4



Pensions **f o r u m**