

tankesmedjan

TIDEN

NR 6 | 2017

===== ANALYS =====

**FRÅN "NYA DJÄRVA MÅL"
TILL LAPPA OCH LAGA**

**1990-TALET SOM VATTENDELARE I
SOCIALDEMOKRATERNAS FÖRMÅGA
ATT LEVERERA NYA STORA
VÄLFÄRDSREFORMER**

JONAS HINNFORS

ISBN 978-91-88224-42-2

© Tankesmedjan Tiden 2017

Text: Jonas Hinnfors

Tryck: Bantorget grafiska AB, 2017

UNDER ETT HALVT SEKEL levererade de svenska socialdemokraterna ständigt nya välfärdsreformer. Valmanifestet 1964 ger en känsla av stämningsläget: "Mot nya djärva mål". Decennium på decennium föreslog och genomförde partiet alltmer långtgående utbyggnad av välfärdsstaten, till exempel barnbidrag, moderskapsförsäkring, ATP, daghemsutbyggnad, föräldraförsäkring, sjukförsäkring, arbetstidsförkortning, skolreformer, universitetsutbyggnad. Många reformer kom till stånd med stöd av ett eller flera borgerliga partier. Trots det var det uppenbart att Sverige i mångt och mycket låg nära vad Gösta Esping-Andersen i sin omtalade *Three worlds of welfare capitalism*, som gavs ut 1990, betecknade som en "socialdemokratisk" typmodell. En närmare analys av Socialdemokraternas opinionsbildning och konkreta reformförslag visar emellertid att stora välfärdsreformer överraskande nog mer eller mindre hör till historien. 1990-talet framstår i det avseendet som en vattendelare. Det socialdemokratiska "reformpartiet" har tappat sitt tidigare fokus. Därmed har en viktig del i det socialdemokratiska projektet försvunnit.

I och för sig går det att beskriva även senare tids socialdemokrati som aktivt på välfärdsområdet. Partiets valmanifest 2014 inleds exempelvis med en programförklaring om vikten av att "välja framtidsreformer och investeringar i fler jobb och en bättre skola istället för fortsatta skattesänkningar och mer vinstjakt i välfärden." Manifestet är fullt av markörer om "vilja" och "mål" om förbättringar på en rad välfärdsområden. Där emot kännetecknas konkretionerna av att endast relativt be-

gränsade medel anslås. Partiet så att säga lappar och lagar i redan tidigare införda men sviktande system snarare än att återställa till ursprunglig kvalitet eller att introducera nya stora reformprogram (SAP, 2014). Omsvängningen 1990 var ingen engångsföreteelse. Vad hade hänt?

I det följande diskuterar jag tre tänkbara – och kompletterande – aspekter för att förstå vad som hänt. För det första, att reformtorkan paradoxalt nog skulle kunna förstås som ett försök att rädda Socialdemokraternas ideologiskt prioriterade välfärdsstat. Genom att dra ner på nya välfärdsreformer kunde finansiell kollaps undvikas. På så vis skulle partiet fortsatt kunna framställas som garanten för en omfattande välfärdsstat.

För det andra kan förändringarna förstås som en partistategisk reaktion på att skattenivåerna under 1970-talet av partiledningen uppfattades som alltmer besvärande för partiets kärnväljare. Partiledningen valde att lägga om skattepolitiken. Därmed försvann det ymnighetshorn som sedan 1960 kontinuerligt slussat nya resurser till välfärdsreformer. Utan skattemöjligheten stod partiledningen inför det besvärliga valet att dra i nödbromsen för nya kostnadskrävande reformer eller att fortsätta som förut.

Sedan länge hade statsfinanser i balans varit ett överordnat mål och där ändrade sig inte partiledningen. Ett lock lades på möjligheterna att utvidga välfärdsstaten om inte statsfinansiellt utrymme fanns. Det gjorde det något så när fram till 1990. Där efter slog fällan igen, vilket för oss till den tredje aspekten: hade det socialdemokratiska projektet nått sin gräns? Trots att välfärdsstaten i sig har skyddats via en mängd mindre justeringsreformer har Socialdemokraterna aldrig lyckats återkomma till att bli det reformparti partiet en gång var. När reformerna ebbat ut riskerar partiet ha nått ett område vid vilket legitimiteten som garant för välfärdsstaten tunnas ut. Har partiet i dag, 2017, några möjligheter att åter bli "reformpartiet"?

Valet 1988: det sista reformvalet

VALRÖRELSEN 1988 BEKRÄFTADE den bild som Esping-Andersens bok hade förmedlat. Valet har visserligen beskrivits som "miljövalet" (Esaiaasson, 1990, s 442) vilket i och för sig kan vara rimligt då Miljöpartiet för första gången lyckades ta sig in i riksdagen. Samtidigt hade Socialdemokraterna åter samlat sig till stora välfärdssatsningar. Efter regeringsåterkomsten 1982 hade partiet levererat så kallade "återställare" på fyra områden där inskränkningar genomförts under den borgerliga regeringstiden 1976–1982 (SAP, 1982¹; jämför Loxbo, 2007, s 143), men 1985 års valrörelse kännetecknades i stället av en avsaknad av reformförslag. Reformtorkan skulle dock visa sig vara tillfällig. Till 1988 års val utlovades nämligen åter nya satsningar på välfärdsstaten (SAP, 1988). "Socialdemokraterna återvände till den reformism som varit partiets adelsmärke" (Löwdin, 1998, s 281). Därför skulle valet kunna betecknas som det "traditionella reformvalet" lika väl som "miljövalet" om man är lagd åt sådana etiketteringar. Givet vad vi nu ser i backspegeln kanske valet lika gärna kunde ha kallats "sista reformvalet". Löften om fördubbling av antalet månader i föräldraförsäkringen och en sjätte semestervecka cementerade bilden av att socialdemokratin fortfarande var det "reformparti" där välfärdsstatens utbyggnad gav legitimitet åt partiet som en garant för kärnan i den socialdemokratiska modellen.

Socialdemokraterna vann valet, men mindre än två år senare kände sig partiledningen nödgad att dra i nödbromsen. Reformerna avblåstes i hast. Den direkta anledningen var en uppflammande ekonomisk kris. Kort därefter avgick regeringen Carlsson sedan den röstats ned i riksdagen på det så kallade "stoppaketet" som bland annat innehöll tillfälliga strejkstopp, lönestopp och prisstopp (Löwdin, 1998, s 298 ff). Ingvar Carlsson återkom vis-

¹ Notera att samtliga valmanifest och partiprogram utom valmanifest 2010 och 2014 hämtats från elektronisk källa utan sidhänvisning – <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/s>

serligen som statsminister då ingen alternativ regering kunnat bildas men valet 1991 blev smärtsamt för Socialdemokraterna. Reformerna var i stort sett borta ur valmanifestet. Det innehöll visserligen 5,5 miljarder för boendeförbättringar åt äldre och utbyggnaden av föräldraförsäkringen fanns kvar men nu enbart som ett ”mål” utan konkretion. Samtidigt som partiledningen hävdade att ståndpunkterna i princip var oförändrade stod det klart att ekonomiska medel saknades (SAP, 1991). En sådan strategi hade begränsade utsikter att fungera på väljararenan, men trots valet genomfördes den. Vi kan på goda grunder anta att partiledningen inte ansåg sig ha något handlingsutrymme. Partiet föll från cirka 43 procent i väljarstöd till cirka 37 procent och en borgerlig koalitionsregering tog över samtidigt som det nybildade missnöjespartiet Ny demokrati kom in i riksdagen med nästan 7 procent av rösterna.

6

Emellertid skulle det senare visa sig att händelserna 1988–1990 inte bara utgjorde ett tillfälligt reformstopp. Visst gick det under delar av 1990-talet att peka på att en stor finanskris rasade i världen och i Sverige; att stor kraft lades ner på krissanering var knappast märkligt. Men med undantag för den så kallade maxtaxereformen 1998–2002, när taxor till förskola och äldre-
vård sänktes, har Socialdemokraterna i praktiken inte förmått driva opinion för eller gå till val på stora löften om välfärdsreformer sedan det misslyckade reformvalet 1988. Kris eller inte kris, regeringsställning eller inte regeringsställning, så har välfärdsstatsreformer i stort sett uteblivit. Därmed har en av de mest särpräglade aspekterna av svensk politisk opinionsbildning och av hur partierna i partisystemet tidigare förhållit sig till varandra praktiskt taget försvunnit. Även socialdemokratiska valframgångar har lyst med sin frånvaro. I riksdagsvalen 2006, 2010 och 2014 fick partiet cirka 36, 30 och 31 procent av rösterna. Det gamla 45-procentspartiet har förbytt i ett 30-procentsparti. Långsiktigt är förändringen dramatisk för Socialdemokraterna även såtillvida att ju svårare partiet har att profilera sig med stora välfärdsreformer desto närmare kom-

mer den punkt när partiet får anledning att profilera sig på helt andra politikområden.

En gåta: varför lämna det vinnande konceptet "välfärdsstatsreformer"?

ATT NÅGOT HÄNDE MED SOCIALDEMOKRATIN i Sverige från och med 1990 är inte någon nyhet i sig. Tvärtom, redan 1992 noterar Jonas Pontusson i en artikel med den för Socialdemokraterna olycksbådande titeln *At the end of the third road: Swedish social democracy in crisis*, att i Sverige som varit "allas favoritexempel på en hegemonisk socialdemokrati... föll denna framgångs-saga samman 1989–1991"² (Pontusson, 1992, s 305). Pontusson diskuterar i och för sig inte reformer på välfärdsstatsområdet utan problematiserar i första hand ekonomisk-politiska aspekter kring arbetsmarknadspolitik. Han pekar på att övergången mellan 1980-tal och 1990-tal bar på stora omprövningar för socialdemokratin i termer av produktivhetsproblem i industrin och svårigheter för fackföreningsrörelsen att mejsla ut en gemensam linje i relation till företagsvinster, löner och produktivitet. Även Johannes Lindvall analyserar övergången mellan 1980-tal och 1990-tal och konstaterar att normen om full sysselsättning ersattes av normen om låg inflation (Lindvall, 2004). En uppfattning som förts fram är att socialdemokratin "lärde" sig hur strukturkriser under 1980-talet förändrade partiets ekonomisk-politiska förutsättningar och att social ingenjörskonst och stor-skalighet hade sina begränsningar samt att kritiken mot kapitalismen hade gått för långt (Lindberg & Ljunggren, 2014, s 189 ff).

Reformviljan – och förmågan att leverera inte bara visioner utan också konkreta välfärdsstatsreformer – hade bidragit till att forma bilden av Sverige som ett "socialdemokratiskt land". Enligt Sheri Berman har Socialdemokraternas "största framgång ... varit att bevara en känsla av socialdemokratisk särprägel

2 Detta och andra citat i texten där källan är på engelska har översatts av författaren.

i Sverige ... den stora majoriteten svenskar erkänner och accepterar SAP:s grundläggande idéer om fördelarna med solidaritet, jämlikhetssträvanden och politiskt inflytande över ekonomin. Snarare än att ifrågasätta om sådana socialdemokratiska idéer är värdefulla, har svensk politisk debatt tenderat att handla om huruvida det är socialisterna eller de borgerliga partierna som är bäst lämpade att genomföra idéerna tillsammans med stadig tillväxt.” (Berman, 2006, s 198–199).

Att just välfärdsreformer i sig – och inte andra slags reformer som ”solidarisk lönepolitik” eller ”finanspolitiska mål eller verktyg” – varit en central del av svenskt politiskt liv understryks av Cecilia Garmes observation (2001, s 137) att ”[o]m konsensus är en formell styresnorm, så förefaller välfärdsstaten ha blivit styresnorm vad gäller innehåll: att leverera välfärdsreformer av ett särskilt slag blev vad en svensk regeringsrepresentant förväntades göra, hans – eller deras – *raison d'être*.” Däremot är det knappast ett alternativt ”socialistiskt” ekonomiskt system som partiet har erbjudit eller som har utretts i partiets ideologiska dokument. I partiprogrammen 1975, 1990 och 2001 finns begreppet socialism i och för sig med relativt frekvent, om än betydligt nedtonat 2001 (SAP, 1975; SAP, 1990b; SAP 2001), men i opinionsbildningen har begreppet knappast förekommit. Inte någon enda gång nämns ”socialism” i valmanifesten mellan 1964 och 2014 (jämför Hinnefors, 2006, kapitel 7). I partiprogrammen är konkretionsgraden i relation till välfärdsstatsreformer relativt stor medan den är relativt vag i relation till alternativa ekonomiska system (Hinnefors, 2006, s 83 f; s 152 ff).

STRATEGISKT HAR DE SVENSKA Socialdemokraterna haft två övergripande mål: för det första att långsiktigt förändra samhället i en sådan riktning att det motsvarade socialdemokratisk ideologi. För det andra – och som ett sätt att åstadkomma det socialdemokratiska samhället behövde partiet stöd från breda samhällsgrupper (Esping-Andersen, 1985). En nyckel var välfärdsstaten – och inte minst den universella varianten som explicit

inkluderade hela befolkningen. Därigenom skapade partiet ett incitament för stora väljargrupper att stödja just Socialdemokraterna – som uppfattades vara en garant för denna form av välfärdsstat. Förutom att erbjuda en konkretion av socialdemokratisk ideologi har partiets reformer alltså länge varit klass-överbryggande i så måtto att de inte i första hand har varit utformade för ”de fattiga” eller för ”arbetarklassen”. Även medelklass och människor med goda inkomster har inkluderats. Därmed har även dessa starka grupper i stor utsträckning haft anledning att stödja systemen och att bidra ekonomiskt till dem via höga skatter (Esping-Andersen, 1985; Przeworski, 1985; Svensson, 1994; Klitgaard, 2007; Rothstein, 2012). Med välfärdsreformer arbetade partiet alltså målmedvetet för att förverkliga sin ideologiska vision om ett jämlikt samhälle.

Att reformer för att omdana samhället faktiskt alldeles konkret uppfattades som ett viktigt instrument för att övertyga väljare vid demokratiska val framgår nästan rörande av förre finansministern Kjell-Olof Feldts memoarer. Han beskriver sina känslor inför 1988 års val – som alltså kom att bli partiets sista stora ”reformval” – nästan som ett rus: ”Jag hade gripits av valfebern. Jag ville vinna valet. Och jag visste att det bara kunde ske om partiet och dess företrädare både framstod som och själva kände sig duktiga och framgångsrika.” (Feldt 1991: s 373). Enligt Feldt väntade sig väljarna ”att ekonomiska problem löstes utan reträtter från framstegs- och reformlinjen.” (Feldt, 1991, s 17).

PROCESSEN FRÅN ATT INTRODUCERA ständigt nya välfärdsreformer till att i stället lappa och laga i det gamla har skett gradvis men 1990-talet är något av en brytpunkt. *Raison d'être* för svensk politik i allmänhet och för Socialdemokraterna i synnerhet har förändrats. När Sven E O Hort 2015 diskuterar svensk social-policy är det med orden ”Socialdemokratins förlorade värld 1988–2015” (Hort, 2014). Socialdemokraterna hade investerat mycket i att vara reformpartiet. Ett sinande reformflöde förefaller därför kontraintuitivt. Om en socialdemokratisk välfärds-

stat har utgjort ett långsiktigt strategiskt mål, varför då upphöra med det?

Ideologi, partistrategi och politisk omprövning

REFORMTORKAN VÄCKER ONEKLIGEN viktiga frågor kring ideologi och ideologiförändring. Att nya ”liberala” idéer om marknad och valfrihet fördes fram i den politiska debatten under 1980-talet och plockades upp av Socialdemokraterna är väl belagt och behöver inte i sig beläggas vidare, men varför skulle de egentligen te sig lockande för Socialdemokraterna? I vilken utsträckning har partiet lämnat ”jämlighet” till förmån för ”effektivitet” och varför har partiet ”lärt” sig nya ting om skatter och offentlig sektor under 1980-talet (Lindberg & Ljunggren, 2014).

Ett nytt politiskt förhållningssätt till välfärdsstaten åren före 1990 var förvisso inte bara ett svenskt socialdemokratiskt fenomen. Herbert Kitschelt (1994, s 3) påpekar, att ”från det tidiga 1980-talet till det tidiga 1990-talet, genomgick socialistiska, socialdemokratiska och labourideologier större förändring än under något decennium sedan andra världskriget. ... I ett nötskal, har [europeisk] socialdemokrati rört sig bortom den arena där resurser omfördelas till att ta sig an den fysiska och sociala organiseringen av produktionen och av kulturella förhållanden som rör konsumtion i avancerade kapitalistiska samhällen.” (Kitschelt, 1994, s 271). Titlar som *Social Democracy in Transition* (Karvonen & Sundberg, 1991) *The Transformation of European Social Democracy* (Kitschelt, 1994), *Reinterpreting Social Democracy* (Hinnfors, 2006), *What's Left of the Left* (Cronin et al., 2011), *After the Third Way* (Cramme & Diamond, 2012) antyder alla att förutsättningarna för socialdemokratin i Sverige såväl som i andra länder har förändrats sedan ”de gyllene åren” 1945–1980. En viktig uppfattning i tidigare forskning är att nya idéer och normer har tagit sig in i socialdemokratin. Partiet har, enligt detta sätt att se, via nya ekonomisk-teoretiska idéer från think-tanks och nyckelgrupper inom partieliten successivt under 1980- och 1990-talet accepterat privata alternativ, indi-

viduell valfrihet och marknadslösningar, vilket har lett till nya prioriteringar. Ny syn på skatter och på offentlig sektor – med kritik både mot att offentlig sektor var byråkratiskt opersonlig, omöjliggjorde individuella val och var ekonomiskt ineffektiv – växte sig starka i den allmänna debatten på 1980-talet (Boréus, 1994; Blomqvist & Rothstein, 2000; Blyth, 2002; Lindvall, 2004; Klitgaard, 2007; Lindberg & Ljunggren, 2014; Millares, 2015). Dessa bidrag ger viktiga pusselbitar till att nya idéer accepterades i sig. Samtidigt är det inte alldeles klart varför socialdemokratin skulle ha övergett sitt strategiskt så gynnsamma reformfokus till förmån för andra synsätt.

Michael Klitgaard (2007) föreslår i *Why Are They Doing It? Social Democracy and Market-Oriented Welfare State Reforms* ett "enkelt" partistategiskt svar på varförfrågan: anledningen till att Socialdemokraterna har ändrat sig i förhållande till marknads- och privata inslag i offentlig sektor är inte att Socialdemokraterna har gett upp idealen om välfärdsstaten. I stället har förändringarna varit ett försök att rädda välfärdsstaten från legitimitetsproblem inför en väljarkår alltmer benägen att välja mellan olika alternativ. Via marknadslösningar försökte – menar Klitgaard – Socialdemokraterna upprätthålla bilden hos väljarkåren att välfärdsstaten fortsatt "ägdes" av Socialdemokraterna (Klitgaard, 2007, s 173, s 176; jämför Hinnfors, 2006, s 9 och Winberg, 1997). Även Sven Steimo (2003, s 39) har gjort en liknande observation. Han menar att partiledningen om den velat hade kunnat sätta i gång stora välfärdsnedskärningar på 1990-talet men faktiskt avstod från det. De nedskärningar som genomfördes "gjorde programmen mer finansiellt rimliga och undanröjde en del möjligheter till missbruk som hade funnits tidigare".

I DET FÖLJANDE KOMMER JAG i likhet med Klitgaard att anlägga ett partistategiskt perspektiv i relation till partiets övergripande mål. Kan vi förklara socialdemokratins reformstopp med att partiet helt enkelt såg det som enda utväg för att rädda välfärds-

staten från kollaps och därmed skydda socialdemokratins viktigaste tillgång såväl ideologiskt som väljarstrategiskt? I vilken utsträckning har partiet i så fall lyckats? Tentativt är svaret, att Socialdemokraternas partiledning redan på 1970-talet kom att oroa sig för att skattenivåerna var på väg att bli problematiska för partiets kärnväljare med ”vanliga inkomster”. Därmed skulle det bli svårt att höja skatterna för att skapa de nya resurser som krävdes för att med ständigt nya reformer utvidga välfärdsstaten. Utan nya skatteresurser ökade i stället kravet på att marknadsekonomin kunde fungera så effektivt att den genererade nya resurser. Om den inte gjorde det riskerade statsfinanserna att äventyras, och statsfinanser i balans var sedan länge ett prioriterat förhållningssätt i socialdemokratins.

Om skatterna inte kunde höjas och om statsfinanserna drastiskt försämrades riskerade hela fundamentet för välfärdsstaten att eroderas, vilket hade omöjliggjort det ”socialdemokratins samhälle” som partiet så länge målmedvetet hade arbetat för. För att rädda fundamentet omprövade partiledningen sin skattepolitik. Så länge statsfinanserna faktiskt pekade uppåt kunde nya reformer aviseras, vilket var precis vad som skedde 1988. De nya idéerna om offentlig sektor, privata alternativ och valfrihet förhindrade således inte klassiska reformer på välfärdsstatsområdet i sig. I stora drag har välfärdsstaten dessutom hållits något så när intakt (Lindbom, 2011). Om en viss blommighet tillåts skulle man kunna uttrycka det så, att vid operationen har patienten – den svenska välfärdsstaten – överlevt, om än inte helt utan men. Samtidigt förefaller läkaren – Socialdemokraterna – vara nära att bli utmattad och utbränd. Möjligen sviktar även läkarfinansierarnas – väljarnas – tilltro till läkaren. Socialdemokraternas roll som ”legitim” försvarare av välfärdsstaten har alltmer försvagats i takt med reformtorkan. Kanske räcker inte välfärdsförsvaret för att etablera legitimitet. Kanske är det ständigt nya reformer som är enda medicinen mot ”ouppfyllda förväntningars missnöje”? Partiet står inför ett långsiktigt dilemma

som i grunden rör gränsen för hela det socialdemokratiska ideologiska projektet.

1976–1991: Förändringstryck och omprövning: valförluster, förändrat partisystem – skattetak och tak för offentlig sektor

VARFÖR OMRÖVAR POLITISKA PARTIER sin politik? Generellt sett är villkoren för partier – och särskilt deras partiledningar i bemärkelsen strategiskt handlande aktörer – att de är pressade att attrahera väljare, skapa parlamentariska majoriteter och att åstadkomma intern sammanhållning (Sjöblom, 1968; Lewin, 1979; Hinnefors, 1992, s 13 ff). Målen för dessa tre "partiarenor" sammanfattas av partiforskningen med att partiledningen försöker maximera väljarstödet samtidigt som maximal partisammanhållning upprätthålls plus att partiets parlamentariska inflytande maximeras. Samtidigt är det mer djupgående målet att kunna genomföra partiets ideologiska vision.

Målen kan utmanas på olika sätt. Tre huvudsakliga orsaker till varför partier börjar ompröva sin politik – ideologiska grundsatser av olika abstraktions- och konkretionsgrad eller mer dagspolitiska verktyg – är för det första att något slags extern chock eller förändring (partisystemsförändring eller liknande) sker i det politiska systemet (Garrett, 1998; Löwdin, 1998; Demker, 1993; Panebianco, 1988). För det andra något slags parti-interna förändringar (förändrad partiorganisation, ny partiledning eller liknande; Cortell & Peterson, 1999; Demker, 1993; Hall 1992; Harmel & Janda, 1994; Müller, 1997) och för det tredje valförluster (Harmel & Janda, 1994; Janda et al., 1995). Särskilt valförluster i kombination med andra förändringar är tillfällen då partier tenderar att inleda ideologisk omprövning (Demker, 1993). Givet dessa faktorer framstår två perioder som centrala för att förstå när förändringstrycket ökade på de svenska Socialdemokraterna inför 1990-talet, dels omkring 1990, dels vid 1970-talets slut. Låt oss börja där.

VALRESULTATET 1976 INNEBAR att en epok i svenskt politiskt liv tog slut. Med undantag för några sommarveckor 1936 hade Socialdemokraterna regerat obrutet sedan 1932. Valutgången innebar inte bara att Socialdemokraterna förlorade valet. De borgerliga partierna förmådde dessutom att bilda en trepartikoalition, vilket under tidigare decennier av inbördes slitningar hade förefallet ganska orealistiskt (Möller, 1986, s 140 ff). Visserligen sprack den borgerliga regeringen 1978 varvid en folkpartiregering³ med mycket snävt parlamentariskt underlag tog över fram till valet 1979, men valet 1979 blev åter en kalldusch för Socialdemokraterna (jämför Bergström, 1987, s 83 ff). Ännu en gång vann de borgerliga och kunde på nytt bilda en trepartikoalition. Två gånger stod alltså Socialdemokraterna vid en valförlust och därmed var det också uppenbart att det svenska partisystemets sätt att fungera var rubbat i sina grundvalar. Utöver dessa faktorer tillkom en tredje: kärnkraftsfrågan som kommit allt högre upp på den politiska dagordningen under 1970-talet, och som delvis hade både burit Centerpartiet till partiets valframgångar 1973 och 1976 och varit en orsak till Centerpartiets fallande väljarstöd under kommande val. Kärnkraften blev slutligen föremål för en folkomröstning 1980. Ett skäl till folkomröstningen var att frågekomplexet gick på tvärs mot den etablerade vänsterhögerdimensionen (Holmberg, 1981, s 238, s 268). Vi kan alltså konstatera att flera faktorer sammantaget skapade ett tryck på Socialdemokraterna att börja reflektera över partiets policyståndpunkter och ideologi efter 1976. Valförluster kom slag i slag tillsammans med stora förändringar av det politiska systemet inklusive partiinternas spänningar.

ETT DRYGT DECENNIUM senare uppträdde återigen en kombination av faktorer som pekade mot förändring. Från att Vänsterpartiet (Kommunisterna) alltid hade stött Socialdemokraterna i om-

³ Folkpartiet är föregångaren till Liberalerna.

röstningar av regeringsbildningskaraktär röstade Vänsterpartiet plötsligt med de borgerliga i omröstningen om det så kallade Stoppaketet 1990, trots att statsminister Carlsson hade ställt kabinetsfråga. Ett år senare förlorade Socialdemokraterna valet till en borgerlig koalitionsregering som nu dessutom innehöll det nya riksdagspartiet Kristdemokratiska samhällspartiet (Kristdemokraterna). Vid samma val kom dessutom det nybildade populistpartiet Ny demokrati in i riksdagen medan samtidigt Miljöpartiet, som nått riksdagen 1988, nu misslyckades med att nå 4-procentsspärren. Partisystemet var alltså uppenbart i stark förändring vilket ännu en gång samvarierade med en rejäl valförlust för Socialdemokraterna (jämför Löwdin, 1998). Valförluster, förändringar i det politiska systemet och interna spänningar skapade alltså i kombination en mycket stark grogrund för nya idéer och lösningar vid slutet av 1970-talet och framåt. Omprövningarna var av sådan karaktär att de skulle få stora konsekvenser ett decennium senare. Vad var det då för omprövningar som skedde?

15

Två socialdemokratiska omprövningar framstår som särskilt betydelsefulla omkring 1980. För det första en ny syn på om den offentliga sektorns storlek och för det andra en ny uppfattning om skattesystemet. Omkring 1980 drog den socialdemokratiska partiledningen slutsatsen att det givet att marknadsekonomi skulle fungera effektivt fanns en övre gräns för offentlig sektors andel av den totala ekonomin – och därmed för i vilken utsträckning välfärdsreformer kunde genomföras (SAP, 1981; Hinnfors, 1992, s 79 ff; Blyth, 2002; Andersson, 2003, s 99 ff; Hinnfors, 2006, s 78; Lindberg & Ljunggren, 2014, kapitel 3–4). Partiordföranden Olof Palme formulerade redan 1982 uppfattningen, att "[s]ocialdemokratin vill fortsätta välfärdsbygget, men det måste ske i den takt som samhällsekonomi tillåter. Vi lovar inga nya kostnadskrävande reformer" (Palme, 1982, s 24). Hans finansminister, Feldt, uttryckte sig likadant (Feldt, 1982) och de nya principerna hade antagits i principprogrammet *Framtid för Sverige*, 1981. Programmet betonade å ena sidan att offentlig

sektor skulle skyddas och bevaras. Å andra sidan framgick det av programmet att visserligen kunde offentlig sektor öka – men inte som relativ andel av ekonomin, bara i absoluta termer om hela ekonomin växte (SAP, 1981, s 31 ff, s 46 ff, s 51 ff).

Vid den så kallade Underbara natten 1981 gjorde Socialdemokraterna upp med två av den borgerliga regeringens partier, Centerpartiet och Folkpartiet, om ett nytt skattesystem. Moderaterna avgick ur regeringen men skattereformen med bland annat sänkta marginalskatter bestod (Hadenius, 1981, s 88 ff, s 242 ff). Tio år senare återkom Socialdemokraterna och Folkpartiet med ännu en stor skattereform, som fick namnet Århundredets skattereform. Åter sänktes skatterna, inte minst var det marginalskatterna som drastiskt justerades ner (Lindberg & Ljunggren, 2014, kapitel 5). Partiledningen hade alltså satt upp ett tak för skatteomfattningen – och därmed för hur stora resurser som kunde dras in till välfärdsstatsreformer om inte den samlade ekonomin växte. De två omprövningarna – skatter och ramarna för offentlig sektor – ändrade påtagligt förutsättningarna för att ge konkretion åt partiets ideologiska vision.

Socialdemokraternas strategiska förutsättningar i gungning del 1 – ”Tillväxtpolitiken” möts av kritik på den interna partiarenan

LÅT OSS STUDERA FÖRUTSÄTTNINGARNA för partiets socialpolitiska ideologi lite närmare. Tidigare forskning har hävdad, att Socialdemokraterna under 1960-talet inte betraktade offentlig sektor, socialpolitik och ständigt nya välfärdsreformer som en ”tärande” del av samhällsekonomin och därmed inte egentligen som en ”kostnad”. Tvärtom, enligt dessa rön ska Socialdemokraterna ha satt mycket stark tilltro till socialpolitiken som en ”motor” för samhällsutvecklingen (Hinnfors, 1992, s 95, s 219; jämför Andersson, 2003, kapitel 2). Denna uppfattning framgår i sin prydno i principprogrammet Jämlikhet, 1969: ”Den offentliga sektorn är inte en ’tärande’ del av ekonomin som det allt för ofta

sägs i debatten. Likaväl som under den wigforsska krispolitiken under 30-talet måste arbetarrörelsen i dag vända diskussionen genom att argumentera för den offentliga sektorn och utnyttja resurser i samhället” (SAP/LO, 1969, s 54 f). För att samhället skulle kunna omdanas och effektiviseras krävdes en rask strukturomvandling och för att understödja trygghet i den förändring som nödvändigtvis då följde behövdes omfattande välfärdsreformer. Det kunde till exempel röra sig om satsningar på daghem för att undvika arbetskraftsbrist. Långtidsutredningen pekade 1965 ut just barnomsorg som en ”central” faktor för industritillväxt (SOU 1966:1, s 35; jämför Hinnfors, 1992). I ett vidare perspektiv resonerade Socialdemokraterna, bland annat inspirerade av den amerikanske ekonomen, J K Galbraith, att om den ”offentliga sektorn dras med knappa resurser [ger det] upphov till köer och dålig service” som i förlängningen vore negativt för hela samhällsutvecklingen (Hinnfors, 1992, s 76; jämför Andersson, 2003, s 41). Frihet för individer och ekonomiskt framåtskridande skulle, med ett sådant ideologiskt synsätt etableras ”inte mot samhället utan genom samhället” (SAP, 1964a). Partiets praktik tycks i flera avseenden också har byggt på en sådan här optimistisk grunduppfattning för vad socialpolitiken och offentlig sektor kunde åstadkomma. En lång rad reformer levererades och offentlig sektors andel av ekonomin ökade kontinuerligt mellan 1960 och 1982 (SCB, 2007, s 15).

Givet den optimistiska synen på socialpolitik och offentlig sektor som motor för samhällsutvecklingen är den nya uppfattning som kommer till uttryck hos partiledningen och i det nya principprogrammet Framtid för Sverige, 1981, uppseendeväckande. Plötsligt är offentlig sektor en kostnad och det görs mycket klart att några dynamiska ”motoreffekter” inte kan användas som argument för några välfärdsreformer om de inte är kameralt finansierade (Hinnfors, 1992, s 79, s 95). Programmet tar tydligt ställning mot social nedrustning, men offentlig sektor och välfärdsstaten framställs inte längre som något som i sig driver på samhällsekonomin. I stället framhåller programmet

att det offentliga ska erbjuda ramar och styrmedel så att industrin kan fungera effektivt och generera sådana överskott att välfärdsstaten kan finansieras (SAP, 1981, s 31 ff, s 46 ff, s 51 ff).

JENNY ANDERSSON HAR VISAT att det under 1970-talet hade vuxit fram en kritik av den snabba strukturomvandlingen och av hela idén om ”tillväxt” som något positivt. Uppfattningen att välfärdsstaten utgjorde en ”kostnad” och inte en motor hade formulerats av bland annat socialchefer, men även av LO, under 1960-talets slut men letade sig ganska snart in i viktiga delar på partiets interna arena: ”Under det tidiga 1970-talet tog socialdemokratin in kritikens problemformulering om ’utslagning’. ... Med metaforer som ’förslitning’, ’pris’ och ’kostnad’ etablerades även inom socialdemokratin en tolkning av den sociala utslagningen som kostnader för tillväxt.” (Andersson, 2003, s 65). Plötsligt framställs alltså socialpolitik som en kostnad som visserligen behövs för att rädda dem som slås ut i tillväxtekonomin. Med detta synsätt är socialpolitik inte en tillgång för att hjälpa tillväxthjulen att snurra ännu snabbare. Välfärdsreformer behövdes, men de var ett pris och en kostnad som samhället solidariskt måste stå för snarare än att reformerna behövdes för ännu snabbare strukturomvandling av den kapitalistiska ekonomin (Andersson, 2003, kapitel 4). Här fanns alltså ett tryck på den interna arenan som kan hjälpa till att förstå tolkningsförskjutningen från välfärdsstaten som en ”tillgång” till en ”kostnad”. Samtidigt förklarar inte denna nya tolkningsram i sig varför partiledningen plötsligt började tveka om huruvida resurserna faktiskt räckte för att täcka utslagningens kostnader.

I en övergripande och abstrakt bemärkelse kan säkerligen uppfattningen bland socialchefer och inom LO om socialpolitiken som en ”kostnad” ha påverkat partiledningens strategiska kalkyler i förhållande till intäkter och utgifter. Även om det av solidariska skäl var nödvändigt att täcka kostnaderna bygger ändå resonemangen ovan om övergången från ”motor” till ”kostnad” på att utgiftssidan successivt manifesterade sig som

en relevant aspekt mot vilken nya välfärdsreformer vägdes. Samtidigt ska heller inte "kostnadsmedvetenheten" under 1950- och 1960-talen underskattas. Som kommer att framgå i det följande var skydd av statsfinanser i balans ett väl inarbetat tema även före de stora omprövningarnas tid.

Därför vänder vi oss nu till vad som kan betraktas som en nyckelfaktor bakom reformtorkan på 1990-talet: den förändrade syn på skatterna som började tränga igenom redan före 1980 och vars orsak kan sökas i ett partistrategiskt hot mot partiet.

Socialdemokraternas strategiska förutsättningar i gungning del 2 ***– Marginalskatteverket börjar slå mot de egna kärngrupperna***

SOCIALDEMOKRATIN FÖREFALLER SEDAN senare delen av 1990-talet vara en rörelse som inte agerar för framtida mål utan som om "framtiden redan har hänt" (Andersson, 2009). En rörelse som i brist på nya – eller oförändrade – mål såg tillbaka på en svunnen tid då "folkhemmet" byggdes upp: "Socialdemokratins roll inför 90-talet var att möta människors oro genom att återskapa den känsla av gemenskap som fanns i de gamla folkrörelserna." (Andersson, 2009, s 68). Men det var alltså inte bara målen och visionerna som blev mer svävande. Partiet har även när det senare explicit kallat sig "Framtidspartiet" (Jämför Aftonbladet, 2012) förvaltat och putsat på redan genomförda reformer i stället för att leverera distinkt nya.

Givet att socialdemokratien under sin storhetstid alltså skulle ha sett oavbrutet framåt mot nya mål är det ändå viktigt att påminna om att partiet faktiskt även tidigare har befunnit sig vid randen av "en förlorad värld" där framtiden uppfattades redan ha hänt. Erfarenheterna från den perioden kan ge oss värdefull information kring ramarna för strategiska beslut 25 år senare. Under första halvan av 1950-talet bredde en oro inom partiledningen ut sig över att skattesystemet nått sitt tak – trots att skattenivåerna då var relativt måttliga. Utan vidgade resurser

skulle nya reformer inte kunna genomföras och framtiden skulle plötsligt ligga bakom partiet (Elvander, 1972, s 67ff, s 73, s 77f, 107ff; Lewin, 1967, s 404f; SOU 1951 No. 51, s 96ff; Steinmo, 2003 s 33). Jämlikhet må ha varit partiets mål men utan resurser förmådde inte partiledningen gå vidare.

Att resurser saknades var i sig problematiskt men vad värre var, var att efter de stora reformer som följt i kölvattnet på Socialdemokraternas efterkrigsprogram (1944) uppfattade sig partiledningen stå inför en situation där partiet i princip faktiskt hade nått sina deklarerade mål. Tidigare utlovade pensions-, hälsovårds- och familjestödsreformer var genomförda. Folkhemmet var på plats (Lagergren, 1999). 1950-talets socialdemokrater befann sig plötsligt i ett skede av ideologisk tomhet. ”Var det inte så: att partiet riskerade att avskaffa sig självt genom att förverkliga sitt program?” ”Rörelsen höll så att säga på att säga av den gren den satt på.” (Lewin, 1967, s 404.). Med folkhemmet genomfört återstod endast dess förvaltning.

20

Ganska snart kom emellertid partiledningen till slutsatsen att med bara förvaltande mål skulle socialdemokratin tappa farten – inte minst gentemot väljarna som potentiellt skulle kunna bli tämligen oense med Socialdemokraterna om att det goda folkhemmet verkligen var levererat och färdigbyggt. I stället var väljarkåren enligt partiledningen på väg att utveckla ”de stora förväntningarnas missnöje” (SAP, 1956, RD FK 1956:2, s 23 f; jämför det senare uttrycket ”de ouppfyllda förväntningarnas missnöje”; SAP, 1964b, Sträng, s 278).

Som en direkt reaktion gentemot tomhetskänslan och för att möta dessa förväntningars missnöje påbörjades en omfattande debatt om behovet av att trots allt utöka offentlig sektor ännu mera. Ett första led i den debatten var satsningen på ATP – som till skillnad från flertalet tidigare socialdemokratiska välfärdsreformer gick längre än ren grundtrygghet. Via standardtrygghet kunde även tjänstemannagrupper känna sig inkluderade i den socialdemokratiska reformmodellen (Lewin, 1967, s 435 f).

Men utvidgad offentlig sektor och nya välfärdsreformer krävde som sagt resurser; mycket stora resurser.

ÄVEN OM ALLTSÅ DE GYLLENE årens politik byggde på en allt vidgande offentlig sektor och statliga ingripanden i ekonomin, vilket möjligen skulle kunna betecknas som vagt "socialistiska" åtgärder, motsvarade 1960-talets socialdemokratiska program också en närmast "extremt liberal" hållning med målet att skapa och understödja en perfekt fungerande marknad som kunde generera stora resurser för nya välfärdsreformer (Lewin, 1967, s 437; Elvander, 1972; Steinmo, 1993; Steinmo, 2003). Marknadsekonomin var effektiv men gav delvis ojämlika effekter som behövde korrigeras. Den vanligaste korrigeringslösningen blev nya välfärdsreformer (Hinnfors, 2006). 1964 års valmanifest kunde storvulet se framtiden an: "Mot nya djärva mål". Några år senare formulerade partiet i Program för ny näringspolitik (SAP, 1968) devisen "Trygghet i förändring". Senare följde bland annat stora familjepolitiska reformer (Hinnfors, 1992). Det vore dock ett misstag att tro att partiledningen förlitade sig på dynamiska tillväxteffekter av välfärdssatsningarna som ett sätt att automatiskt finansiera dem. Visserligen inledde partiet ett långtgående program för att via statliga åtgärder påskynda marknadsekonomin strukturomvandling för att skapa sådana överskott i ekonomin att resurser kunde frigöras för att bygga ut offentlig sektor – och för nya välfärdsreformer, men det var först sedan en statlig utredning med det poetiskt kärva namnet Besparingsutredningen, 1959, hade slagit fast, att om stora försämringar av socialpolitiken skulle undvikas så behövdes nya friska medel till statskassan. Utredningen menade att "[e]n besparingsaktion, som inte innefattar en omprövning av vissa av de dominerande anslagsposterna [försvar, socialpolitik, utbildning], måste ofrånkomligen få synnerligen begränsad effekt." (SOU 1959:28, s 34). Partiledningen valde att inte skära ner på välfärdsstaten och detta blev startskottet till en ny skattepolitik som garanterade nya resurser. Synen på socialpolitiken var att

den bidrog till samhällets effektiva utveckling, hjälpte till att minska arbetskraftsbrist – det vill säga lösa vad som i dag skulle kallas ”matchningsproblem”. Men dåtidens beslutsfattare hade således även kamerala prioriteringar. Statskassan skulle hållas i balans. Lösningen blev skattehöjningar.

EN NY SYN PÅ SKATTEPOLITIKEN från omkring 1960 var alltså en förutsättning för att den nya välfärdssatsningen skulle komma i gång. Beslutet att införa en ny ”omsättningsskatt” 1960 för att undvika budgetunderskott eller nedskärningar har av Nils Elvander (1970, s 322) kallats ”det viktigaste skattepolitiska avgrändet under efterkrigstiden”. Därefter ökade skatternas (och avgifters) andel av BNP mycket snabbt från 1960 (35 procent) till 1975 (47 procent) (Hadenius, 1981, s 35 ff). De kraftigt ökade skattenivåerna var i själva verket en utomordentligt viktig del till att den offentliga sektorn under samma period kunde fördubblas räknat i antal anställda (Hinnfors, 1992, s 43).

22

Att se tillbaka på en framtid som redan är här är alltså i sig inget nytt för Socialdemokraterna. Allvaret och oron inom partiet när de under 1950-talet uppfattade sig stå inför en sinande reformflod och inför en förvaltande hållning men utan nya resurser antyder samtidigt djupet i oron partiledningen senare stått inför. Utan resurser inga reformer. Skillnaden mellan förutsättningarna 1988–2017 och 1950-talets slut är att den ideologiska nytändningen vid 1950-talets slut inte motsvaras av någon liknande senare. Givet den enormt starka status reformer hade i partiet kan vi utgå från att det har krävts att centrala faktorer förändrats kraftigt för att leda till en sådan politikomprövning. Visserligen hade partiet – och partiledningen – länge haft uppfattningen att välfärdsstatsreformer i praktiken var ”närande” och bidrog till den tillväxt som behövdes för att skapa resurser för välfärd. Men i botten fanns ändå uppfattningen att det var skattesystemet som skapade de inkomster och resurser som så att säga kameralt kunde finansiera reformerna. Balans i statsfinanserna låg hela tiden kvar som en ram. När partiet

exempelvis diskuterade nya familjepolitiska reformer var partiledningen mycket försiktig – trots att just familjepolitik framhölls av bland annat Långtidsutredningen som en motor för ekonomisk utveckling.

Långtidsutredningen menade att utbyggd barnomsorg var av "central betydelse" för att undvika hotande arbetskraftsbrist i industrin (SOU 1962:10, s 40, s 97, s 147 ff, s 175 ff; SOU 1966:1, s 35/citat). Partiledningen pekade emellertid trots det på att de reformförslag som partiets egen familjepolitiska utredning, Kvinnans jämlikhet (SAP, 1965) hade presenterat var dyra. Finansminister Sträng framhöll bryskt att "[m]en allt detta skall ju finansieras och hur skall det ske? Om man vill ha en bättre familjepolitik... så får svenska folket självt betala dessa favörer genom en hårdare indirekt beskattning" (SAP, 1964b, Sträng, s 78). Även valmanifestet 1970 antyder bakom en lång katalog av föreslagna välfärdsförbättringar att de kan ske inom en ram av "ekonomisk stabilitet". Manifestet avvisade "en försvagad finanspolitik" (SAP, 1970).

23

Statsfinanser i balans och skatteverktyget som ett avgörande verktyg för att hålla dem i balans var alltså i denna tolkning knappast något som var en nyhet i just programmet *Framtid för Sverige*. Däremot uttrycktes de där formellt och med stor skärpa. Men givet att skatterna därmed var absolut nödvändiga för att få in resurser till systemen, varför började partiledningen plötsligt tvivla på skattesystemet?

SOM EN SPEGELBILD av 1950-talets oro växte det vid 1970-talets slut återigen fram en oro hos partiledningen att skattetaket kanske hade nåtts i förhållande till viktiga väljargrupper. Axel Hadenius (1981) analyserar ingående hur marginalsatser började uppfattas som ett problem för partiets egna kärngrupper. Ett progressivt skattesystem med höga marginalsatser har uppenbara omfördelade syften, men nu hade höga skattesatser börjat nå även löntagare med relativt modesta inkomster. På partikongressen 1978 talade partiledningen om marginalsattesänkningar för

breda skikt av löntagare ”utan ytterligare höjningar av marginalsatserna i högre inkomstlägen” och det fanns en oro för att vanliga inkomsttagare inte skulle ”få ett tillräckligt utbyte av sina avtalsenliga lönehöjningar” (Hadenius, 1981, s 88; SAP, 1978, Partistyrrelsens utlåtande över skattemotion, s 1269 f).

Skattesänkningar, eller till och med att avstå från skattehöjningar, var på intet vis okontroversiellt men att partiledningen menade allvar framgick om inte annat vid den så kallade Underbara natten 1981 (Hadenius 1981, s 242 ff). Vi kan konstatera att den socialdemokratiska partiledningen börjat frukta missnöje på väljararenan från väljargrupper som stod nära Socialdemokraterna. I ett läge när partiledningen var utsatt för förändringstryck efter valförluster i kombination med att också andra partirelevanta faktorer hade ändrats var partiledningen mottaglig för att ompröva sin politik. Förändringen skulle komma att få stora konsekvenser tio år senare.

24

Naturligtvis är det omöjligt att entydigt slå fast vad som hade hänt med socialdemokratisk ideologisk utveckling eller med väljarstödet under 1960- och 1970-talet om inte partiet åter hade slagit in på sin välfärdsreformlinje efter 1950-talet. Vi kan bara konstatera att partiet i princip låg kvar stabilt kring cirka 45 procent av rösterna i val efter val fram till 1990-talet. 60 år efter den första känningen av de ouppfyllda förväntningarnas missnöje, efter en lång period av reformtorka, ligger Socialdemokraterna i stället snarare under än över 30 procent av väljarkåren. Denna opinionsutveckling antyder att Socialdemokraterna möjligen åter skulle kunna ha anledning att överväga vilken status välfärdsreformer bör ha för partiet och vilka konkreta policyförslag partiet ska driva. Mellan dessa perioder med olika opinionsnivåer ligger alltså 1990-talet. Dit vänder vi nu.

Från reformer till reformtorka

1990-TALET INLEDDES PÅ SAMMA sätt som 1980-talet – med en skatte-reform som sänkte skatterna. Den här gången fick den namnet

Århundredets skattereform. Socialdemokraterna och Folkpartiet enades om långtgående marginalskattesänkningar. Debaterna internt inom socialdemokratin både kring Den underbara natten, 1981, och Århundredets skattereform var stundtals hätska och snåriga. Kritiken gick ut på att skattesänkningar för välbärgade gick stick i stäv mot klassiska socialdemokratiska ideal och på att resurser behövdes till välfärden. De som stödde reformerna pekade på att avdragsmöjligheter i praktiken gjorde skattesystemen regressiva och på att vanliga LO-löntagare via inflationsuppskrivna löner snabbt nådde höga marginalskatter (Lindberg & Ljunggren, 2014, s 89; för en översikt över skattediskussionerna se ibid, s 134–151). Incitamenten till förnyad syn på skattesystemen hade alltså minst lika mycket att göra med partiets kärnväljargrupper som med oro för hur höginkomsttagarväljare uppfattade skattesystemen. Alldeles oavsett om skattesystemet trots allt kanske skulle kunna inbringa nya resurser via nya typer av skatter är det uppenbart att partiledningen såg sig stå vid ungefär samma slags skattesituation som föregångarna på 1950-talet. När skatteverket hade trubats av blev partiledningen nödgad fokusera på andra verktyg för att säkra resurser till offentlig sektor och till potentiella välfärdsreformer.

25

Även 1980-talets andra stora strategiska omprövning – välfärdsstatens och den offentliga sektorns storlek och funktion i förhållande till den totala samhällsekonomin kom att präglade 1990-talet. Som ett slags sammanfattning på Socialdemokraternas uppfattning om statsfinanser under 1990-talet fungerar Göran Perssons ord i ett tal 1999 väl: ”Det tog oss fyra år att återbalansera budgeten. Det var det tuffaste budgettätstramningsprogram någonsin för något land. Det är inte socialdemokrati att försätta offentlig sektor i skuld” (Persson, 1999).

MEN DET VAR INTE BARA skulder som utmålades som förkastligt. Partiet hade under 1980-talet formulerat uppfattningen om hur stor välfärdsstaten kunde bli av ekonomin som att dess absoluta

storlek kunde öka om än inte dess relativa andel. Nu preciseras den tänkbara omfattningen ytterligare genom formuleringar om att den offentliga sektorns andel av BNP till och med skulle behöva minska. Som ett kargt eko från Besparingsutredningen 30 år tidigare skrev partiföreträdare i finansutskottet att ”inriktningen av reformerna inom den offentliga sektorn bör vara att hävda välfärden inom ramen för en politik som leder till att de offentliga utgifternas andel av BNP minskar.” (SAP, 1990a, FiU10, s 10).

Den stora finansiella krisen under 1990-talets första halva kom att präglade mycket av Socialdemokraternas – och alla övriga partiers – politik under decenniet. Samtidigt var det den analys Socialdemokraterna levererat omkring 1980 som fortsatte att styra partiets politik – men i skarpare form. En förutsättning för Socialdemokraterna hade sedan länge varit en acceptans av marknadsekonomin som en effektiv resursskapande institution. Dess effekter tenderade emellertid att ge skeva välfärdsresultat varför omfattande korrigeringsåtgärder behövdes för att åstadkomma ett jämlikt utfall. I en vag framtidsvision fanns i förlängningen också tankar om att successivt ersätta marknadsekonomin med ”något annat” men precisionen i denna framtidsvision var svag. I praktiken vilade partiets politik på att med statliga medel och ingrepp hjälpa marknadsekonomin fungera så effektivt att stora överskott etablerades åt välfärdsstaten (Hinnfors, 2006).

Exakt var gränsen gick för när uppfattningen att offentliga åtgärder började äventyra den rikedomsskapande marknadsekonomin är inte helt klart, men de första tecknen på att partiledningen började forma tankar om att en gräns närmade sig var besluten vid 1980-talets inledning. I det avseendet utgjorde 1990-talet en logisk fortsättning men uppfattningarna precisades och tydliggjordes (Löwdin, 1998, s 318; jämför Hinnfors, 2006, kapitel 10). En sådan precisering, oförblommerad och bister med en flod av ”måsten”, levererade finansminister Allan Larsson i samband med budgetpropositionen 1990: ”För att värna

sysselsättning och välfärd måste den ekonomiska politiken de närmaste åren med all kraft inriktas på att varaktigt nedbringa inflationen. Denna uppgift måste överordnas andra ambitioner och krav. Det innebär att mycket starka restriktioner framgent måste läggas på staten liksom på kommunernas och landstingens utgifter samtidigt som den konkurrensutsatta sektorn måste stärkas. De offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten måste minskas för att på sikt sänka skattetrycket." (SAP, 1990a, Prop 1990/91:100 bil 1, s 1; jämför Lindvall, 2004).

BASEN FÖR MÄNNISKORS VÄLFÄRD – och därmed för välfärdssystemen som sådana hade i och för sig enligt Socialdemokraterna länge varit sysselsättning. Så hade exempelvis familjepolitiken utformats under 1970 när flera statliga utredningar påtalade att den enda säkra standardtryggheten gick via två förvärvsarbetande föräldrar snarare än via olika bidrag (Hinnfors, 1992, s 238). Hela arbetsmarknadspolitiken hade på 1960-, 1970- och 1980-talen inriktats på åtgärder som hjälpte individer till snabb omställning till nya jobb (Pontusson, 1992, s 313 ff).

När därför budgetpropositionen 1990 betonade just arbete i stället för bidrag som grunden för trygghet var det i sig ingen nyhet, men formuleringarna tydliggör uppfattningen att välfärdsreformer bara är ett komplement i välfärdsstaten på ett sätt som inte skett tidigare. Anekdotiskt kan vi för övrigt med kunskap från senare tid även se varifrån den borgerliga alliansregeringen 2006–2014 kan ha hämtat inspiration till den så kallade arbetslinjen: "Grunden för välfärden och tryggheten är arbetet. Det är bara genom arbetet som vi kan skapa de resurser som behövs för en välfärd som omfattar alla, men ger mest åt dem som bäst behöver den. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken är baserad på detta. Det är aktiva åtgärder som leder till arbete som ska komma i första hand. Kontantstöd är en viktig trygghetsåtgärd, men det ska komma i sista hand. Det ska finnas goda incitament för utbildning och arbete. Det är detta som avses med

arbetslinjen i arbetsmarknadspolitiken.” (SAP, 1990a, Prop 1990/91:100, bil 1, s 1.6)

Förutsättningarna för nya välfärdsreformer på 1990-talet var som framgått utomordentligt snäva. I praktiken ställer partiledningen upp sådana ramar att utrymmet antydde bli noll. Vissa nedskärningar genomfördes av såväl den borgerliga regeringen 1991–1994 som den socialdemokratiska 1994–1998. Trots det är ett övergripande omdöme om perioden att det inte inleddes någon omfattande nedrustning av välfärdsstaten. Etablerade principer om universalism försvarades relativt väl (Swank, 2000, s 114; Lindbom, 2011). Däremot började den andra princip som präglat partiets socialpolitiska mål sedan 1950-talet – standardtrygghet – urholkas. Den urholkades antingen direkt via förändringar i existerande program eller indirekt via inflationseffekter. Pensionssystemet reformerades grundligt 1994–1999 till lägre grad av standardtrygghet. Ett huvudargument – om än inte använt så frekvent i opinionsbildningen – var kostnaderna för det gamla systemet (Loxbo, 2007, s 201, s 211; jämför Anderson & Meyer, 2004).

LÅT OSS NU ÖVERSIKTLIGT STUDERA i vilken utsträckning Socialdemokraterna verkligen har lappat och lagat snarare än presenterat nya välfärdsreformer sedan 1990-talet. Viljan att erbjuda välfärd och att presentera förslag som kan knytas till välfärdsstaten förefaller förvisso ha varit obruten. Efter den akuta 90-talskrisen förmådde partiet i valrörelsen 1998 återigen presentera vad som kan betecknas som en klassisk välfärdsreform med universella och generösa drag riktad även till medelklassväljare: maxtaxa i barn- och äldreomsorg. Valmanifestet andas stor tillförsikt och lättnad: ”Den akuta ekonomiska krisen är avvärjd. De offentliga finanserna är i balans. Sysselsättningen stiger och inflationen är rekordlåg. Reallönerna ökar och framtidstron växer.” (SAP 1998). Man kan nästan ta på lättnaden. Som en förtida blinkning till den senare finansministern Per Nuders tio år senare utgivna självbiografi *Stolt men inte nöjd* (Nuder, 2008), inleds

manifestet med att "Vi socialdemokrater vill gå vidare, utveckla och modernisera vårt land. Vi är stolta över Sverige – men inte nöjda." Manifestet anslår en storvulen reformton och slår fast att partiet ska "öka sysselsättningen och tillväxten – utan att fördjupa orättvisorna och klyftorna. ... öka rättvisan och jämlikheten – utan att minska effektiviteten och drivkrafterna i samhällsekonomin. ... utveckla vården, skolan och omsorgen – utan att de offentliga finanserna undermineras." Referenser till klassiska ideologiska markörer om "rättvisa", "solidaritet" och "jämlikhet" är frekventa. Däremot förekommer det lika klassiska "trygghet" mycket sparsamt (jämför Selle, 1991; Powell, 2004).

Utöver maxtaxereformen presenteras även återställarreformer på områden som försämrats under krisåren. Statsbidragen till kommunerna höjs för att kunna motverka att det blivit "färre hjälpande händer i vården, färre vuxna i skolan och längre tid mellan besöken av hemtjänsten". Dessutom ska pensionärer som fått försämringar under krisåren nu få förbättrade bostadsbidrag (SAP, 1998).

Fyra år senare, 2002, är fonden emellertid betydligt dystrare. Valmanifestet inleds med det kärva budskapet att "känslan av otrygghet [har] ökat." Med formuleringar som är förbluffande ursäktande för att komma från ett parti som regerat i åtta år talar manifestet om medborgares "oro" och att "samhälle[t] håller på att bli kallare och hårdare". Kanske är det en gryende insikt om något likartat de uppfyllda förväntningarnas missnöje som 1950-talets politiker hade formulerat. Givet manifestets upptakt – som indirekt flaggar för stora behov av omfattande reformer i det "kallare" samhället – sätter texten dock upp snäva finansiella ramar och deklarerar, att "Socialdemokratien kommer aldrig att medverka till att Sveriges ekonomi undermineras. Därför måste reformer vara finansierade." Detta år har referenser till "jämlikhet" försvunnit ur manifestet. Däremot har "trygghet" återkommit som vanlig referens.

Mot den kärva finansieringsbakgrunden är det kanske inte

så förvånande att manifestets välfärdsreformer i stort inskränks till ett fåtal förslag och att de i första hand går ut på att lappa och laga på tidigare försämringar. Manifestet pekar på att barngrupper i förskolan blivit för stora och att därför ett särskilt stöd införs för att minska barngrupperna. Dessutom "vill" partiet att 15 000 lärare anställs i skolan för att minska klasserna. Mer konkret är manifestet när det viker 20 miljarder för att motverka försämrade sjukvård och köer inom vården. Däremot är formuleringarna om att taket i den alltmer urholkade sjukförsäkringen "ska höjas" vaga liksom att "[t]andvårdsförsäkringen förbättras". Detsamma gäller viljan "att det ska anställas mer personal inom kommuner och landsting som arbetar med vård och omsorg för de äldre". I relation till den ganska mörka bild av oro och ett kallare samhälle som tecknats är nysatsningarna få. Manifestet lovar sänkt byggmoms för "målet" 20 000 studentbostäder och att allmän förskola införs för fyra-femåringar samt en del riktade bidragshöjningar till barnfamiljer (SAP, 2002).

30

2006 ÅRS VALMANIFEST, som skulle bli det sista partiet formulerade i regeringsställning på tolv år, inleds med samma strama märkor om statsfinansiellt utrymme som 2002: "Varje reform under den kommande mandatperioden kommer... att vägas mot vad samhällsekonomin tål och målet om full sysselsättning." Därför är det knappast förvånande att manifestet är återhållsamt och i flera avseenden vagt med återanvända löften från 2002 (äldreboende, förskolepersonal, äldreomsorg). "Mer personal i äldreomsorgen" och "stärkt hemtjänst och hemsjukvård" anges som ambitioner men utan någon egentlig konkretion. Ett antal svaga grupper pekas ut som viktiga att ge stöd. Förtidspensionärer "har det ekonomiskt kärvt" och därför "vill" Socialdemokraterna höja bostadstilläggen. Skolor och elever "som har det tuffast" ska stödjas via att 1 000 "resurspersoner" anställs och för "barnfamiljer med svag ekonomi" "kräver" manifestet "särskilda förbättringar" medan det för studenter med "en ansträngd ekonomi" flaggas för höjda studiemedel. Ungdomar

”utan fast inkomst” ska enligt manifestet ”erbjudas hyresgarantier”. En lång rad markörer handlar alltså om riktade insatser till de sämst ställda, vilket även inkluderar a-kassejusteringen där manifestet utlovar att den urholkade a-kassan ska förbättras ”för dem som är mest utsatta” så att ”de allra flesta får ut 80 procent av sin tidigare inkomst”.

En mer traditionellt utformad generell reform är däremot manifestets löfte om att gå vidare med ytterligare en sänkning av maxtaxan i förskolan och den tidigare tandvårdsreform som utlovades 2002 preciseras att i ”ett första steg” ge gratis tandvård för alla upp till 24 år. Dessutom utlovas ett högkostnadsskydd i tandvården. Referenser till solidaritet, trygghet och rättvisa förekommer flera gånger precis som förut, men liksom 2002 är ”jämlighet” utmönstrat. En enda gång nämns det men då för att betona att invandrare och andra svenskar är jämlika (SAP, 2006).

Att lappa och laga a-kassan blev något av ett stående inslag i valmanifesten. I anslutning till Mona Sahlins avgång som partiledare efter valet 2010 beklagade hon i ett tal att a-kassan urholkats: ”Radikala grepp betyder högre tak eller högre ersättning den första tiden. Det har vi talat om länge.” (Sahlin, 2010). Mycket riktigt hade förbättring av den urholkade a-kassan varit ett av vallöften i 2010 års manifest – som utformades gemensamt av Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet – men ambitionen stannade vid en ersättningsnivå på 80 procent av lönen upp till ett tak på 25 000 kronor (SAP, 2010, s 6). Precis som när Socialdemokraterna tidigare utformat sina egna manifest slår texten även denna gång fast att reformutrymmet är begränsat: ”Reformer genomförs bara om det statsfinansiella läget så tillåter.” (SAP, 2010, s 3). 2010 används emellertid ånyo samtliga honnörsorden ”jämlighet”, ”rättvisa”, ”trygghet” och ”solidaritet” men solidaritet relateras i första hand till solidaritet med tredje världen samt till att solidariskt ge militärt stöd vid kriser inom Norden.

Den kärva hållningen framgår också av att en rad löften visserligen nämns men med brasklappen att de bara är ambitioner

och kan genomföras endast om statsfinanserna så tillåter. Det gäller till exempel målen att nyproduktionen av hyresrätter fördubblas och att bostadsbyggandet ökar, men målet ”att klara detta är beroende av den ekonomiska utvecklingen samt insatser från kommunerna”. Samma förbehåll om statsfinansiellt utrymme knyts till ytterligare maxtaxesänkning, studiemedelshöjning samt (den återanvända) tandvårdsreformen med fri tandvård för alla upp till 24 år (nu alltså bara ”om det finns utrymme för ytterligare reformer under mandatperioden”) och mindre barngrupper i barnomsorgen (utanför välfärdsstatsområdet nämns med samma förbehåll sänkt restaurangmoms samt en ”kulturmiljard”). Manifestet pekar särskilt ut ”fattiga” barn och familjer som i behov av förbättringar, även om formuleringarna är relativt vagt angivna som ett ”mål att antalet familjer i behov av socialbidrag ska vara 50 000 färre 2015” (SAP, 2010, s 8, s 11).

32

2006, i regeringsställningen, hade referenser till sjukförsäkringen fallit bort helt men 2010 återkommer löftet – inklusive en viss precisering jämfört med 2002 års vaga formulering. Manifestpartierna vill något förbättra försäkringen så att taket höjs till tio prisbasbelopp så att de ”allra flesta” får ut 80 procent av sin tidigare inkomst i sjukpenning, men det kan dock bara ske ”på sikt”. Ytterligare ett område där manifestpartierna vill lappa och laga gäller anställda i välfärden där personalminskningar möts med tolv miljarder extra till vård, skola och omsorg. Slutligen utlovas 44 000 nya platser till högskolan, yrkeshögskolan, vuxenutbildningen och den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen (SAP, 2010, s 5, s 10).

Inför valet 2014 presenterade Socialdemokraterna ett valmanifest där ”jämlighet” och ”trygghet” förefaller ha valts ut som nyckelord. Däremot är både ”rättvisa” och ”solidaritet” nedtonade och används i första hand i relation till globala frågor. De tidigare manifestens strama påminnelse om relationen mellan reformer och statsfinansiering upprepas igen. Via formuleringen ”[o]rdning och reda i statsfinanserna är grunden för

en stark välfärd. Reformerna ska genomföras på ett ansvarsfullt sätt. Underskottet i de offentliga finanserna ska minska så att Sverige når överskottsmalet över en konjunkturcykel" (SAP, 2014a, s 7). Det antyds dessutom att utrymmet för reformer antagligen kommer att minska snarare än öka i det korta perspektivet.

Manifestet är mångordigt och berör en mängd områden, men konkretionen är mestadels låg med en rad referenser till ambitioner, strategier och "vilja". En "tillväxtmiljard" till kommunerna för att bygga mera utlovas samt en ospecificerad "byggbonus". Huvudfokus ligger på jobbåtgärder där dels "extratjänster" utlovas ersätta den så kallade Fas3 (med sysselsättningsåtgärder), dels unga arbetslösa erbjuds jobb, en praktikplats eller utbildning inom 90 dagar. Dessutom vill man erbjuda "traineeplatser" åt unga inom välfärdssektorn. Manifestet utlovar också en tredje månad för vardera föräldern i föräldraförsäkringen. Därutöver återkommer nu tidigare löften om att minska klasstorlekarna i förskolan och i skolan – för att återställa försämringar. Slutligen ska "vinstjakten" i skolan stoppas och gymnasieskola upp till 18 år bli obligatoriskt (SAP, 2014a, s 14, s 15, s 18, s 22, s 38).

De två nyckelområdena a-kassa och sjukförsäkring som funnits med från och till i tidigare manifest återkommer även denna gång, men ytterligare a-kasseförstärkningar utöver höjning till 80 procents ersättning upp till 25 000 kronor i månaden, knyts specifikt till att arbetslösheten först måste ha minskat och till att sysselsättningen först måste ha blivit högre. Först då "skapas ett utrymme för ytterligare förstärkningar av arbetslöshetsförsäkringen" (SAP, 2014a, s 23). Båda systemen var kraftigt urholkade jämfört med ursprungsversionerna och kunde svårigen längre beskrivas som exempel på generösa välfärdsstatsprogram. Vägen fram till manifestet 2014 var dock vinglig för partiledningen och antyder ambivalensen och svårigheten att lyfta sig ens till att lappa och laga på urholkade system. Under krisen kring den kortvariga partiledaren Håkan Juholt var håll-

ningen i förhållande till eventuella a-kasseförstärkningar en sårig intern stridsfråga i budgetarbetet hösten 2011 (Hinnfors, 2015; Suhonen, 2014, s 212 ff). I 2014 års skuggbudget, mitt i valrörelsen, tonades förslagen om konkreta förbättringar av a-kassan och sjukförsäkringen plötsligt ned och blev vaga utan preciseringar. Skuggbudgeten angav bara att försäkringarna skulle ”förbättras” men inte hur vilket tvingade in ledande partiföreträdare i snåriga förklaringar (SAP, 2014b, s 75; Hinnfors, 2015). Strax före valet publicerades så manifestet med formuleringar snarlika dem i tidigare manifest.

Stundtals har valmanifesten sedan 1990-talet innehållit försök till välfärdsreformer av klassiskt snitt. Maxtaxereformen är utan tvekan en sådan. Tandvårdsreformen för unga också, om än i betydligt mindre skala. I övrigt innehåller manifesten ett antal mindre reformer – viktiga för dem som berörs, men knappast av samma magnitud som till exempel de epokgörande daghemsutbyggnaderna från och med 1970-talet. I övrigt presenteras ett antal förslag som har till uppgift att helt eller delvis återställa ersättningsnivåer, kvalitet eller personaltäthet som urholkats under tidigare neddragningar. Självfallet finns även satsningar på andra områden än just välfärdsområdet men sammantaget ger denna översikt en ganska entydig bild: de välfärdssatsningar som presenteras är absolut inte få till antalet, men i första hand har de karaktären av att lappa och laga i existerande välfärdssystem snarare än att manifesten introducerar helt nya och stora program.

REFORMTAKTEN HAR ALLTSÅ inte bedarrat i sig. Det talas mycket om reformer, men karaktären är starkt förändrad. Samtidigt har manifesten kvar en mängd tydliga markörer som refererar till klassisk socialdemokratisk ideologi: jämlikhet, rättvisa, trygghet och solidaritet. Vikten av och värdet i ”välfärd” och i ”reformer” betonas och nämns också frekvent. Markörerna och de olika åtgärderna för att stötta ett urholkat system antyder en vilja att bevara socialdemokratins samhälle. Lika tydliga är markörerna

till att det statsfinansiella utrymmet för reformer är begränsat och absolut. Å ena sidan erbjuder manifesten alltså associationer till det goda socialdemokratiska samhället och pekar ut en mängd områden som behöver förbättras. Å andra sidan poängterar manifesten att möjligheterna att nå dit inte i första hand hänger på att reformerna i sig skapar det goda samhället. Det goda samhället kräver "sunda statsfinanser"; referenser till att det måste finnas statsfinansiellt utrymme är legio. Som vi ska se i det följande är en ledstjärna i socialdemokratisk ideologi sedan länge att sunda statsfinanser bygger på en effektivt fungerande marknadsekonomi. Om reformerna hotar marknadsekonomins hotas statsfinanserna och då hotas reformerna tycks vara det budskap som indirekt förs fram.

Slutet på det socialdemokratiska projektet?

VARFÖR BÖRJADE SOCIALDEMOKRATERNA lappa och laga i välfärdsystemen i stället för att bygga nytt? Det enkla partistrategiska svaret är, att när den stora resurskällan "skatter" började uppfattas få negativa effekter hos socialdemokratiska kärnväljare inledde partiledningen en omprövning. Andra orsaker kan också anföras: nya idéer tränger sig på, strukturkriser drabbar Sverige och splittrar arbetarrörelsen, nya grupper med nya idéer och ideal tar över partiledningen för att bara nämna några. Här är inte syftet att peka ut förklaringsvinnare utan mer peka på att det vid sidan av andra typer av förklaringar också har funnits traditionellt partistrategiska skäl till den omprövning vi ser slutligen slå igenom på 1990-talet. När Socialdemokraterna i två val förlorat mot de borgerliga var partiledningen särskilt utsatt för potentiella fortsatta väljartapp. Det partistrategiska förhållningssättet hjälper oss att förstå när och varför partiledningen agerade som den gjorde.

När skatteverktyget inte kunde användas på samma sätt som förut följde konsekvensbeslut slag i slag kring finansieringen av offentlig sektor. Partiledningen har sedan prioriterat att försöka bevara välfärdsstaten så långt möjligt och har till och med för-

sökt justera och förbättra här och där. Även här fungerar det strategiska förhållningssättet som en hjälp att förstå att även om partiledningen har varit tomhänt inför framtiden har den försökt bevara det som uppnåtts – och som har varit ideologiskt väsentligt för Socialdemokraterna. Men utan de återkommande stora reformerna var barnet på väg att slängas ut med badvatt-
net. Socialdemokratin förefaller närma sig en gräns. Den *raison d'être* kring nya reformer som skänkt partiet solid legitimitet hos en stor väljarkår har blivit allt svårare att vidmakthålla.

”Socialism” må ha skrivits in i Socialdemokraternas dokument i en ”reformistisk” version, men traditionellt har partiet prioriterat marknadsekonomi som ett effektivt sätt att skapa resurser för visionen om ett samhälle som grundas på ”effektivitet, full sysselsättning och jämlikhet” (Przeworski, 1987, s 241; Hinnfors, 2006). Revisionism är ett medel men målet har varit vagt. Socialism ”i dag” har undvikits till förmån för ”sedan”. Valfärdsstatsreformer som korrigerade marknadsekonomins ojämlika utfall blev nästan alltid svaret i stället för ”alternativt ekonomiskt system” (Wickham-Jones 1995: 700; jämför Sassoon, 1996, 734; Hinnfors, 2006; Pontusson, 2011, s 111). Även under den ideologiska offensiven på 1960-talet var partiledningen noga med att inte äventyra de mekanismer i marknadsekonomin som gav stora överskott. En närmast liberal harmonitanke utvecklades för maximal effektivitet (Lewin, 1967, s 519; Pontusson, 1992; Berman, 2006). Att senare tid skulle ha ersatt jämlikhet med effektivitet är därför inte alldeles korrekt.

Partiets version av ”jämlikhet” har framför allt betonat ”ansändighet” och drägliga villkor för alla och skydd mot marginalisering snarare än helt jämlika slutresultat (Selle, 1991, s 140 ff; Cronin, 2004, s 29). Full sysselsättning – gärna understött av offentliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder (Pontusson, 1992) blev nästan viktigare än socialpolitik. Med dagens språkbruk går det att hävda att ”arbetslinjen” var stark. Valfärdsreformerna var i princip socialliberala för att utjämna människors utgångsläge (Selle, 1991, s 142) men de var många och kostsamma och

byggde på tre villkor: 1) en effektiv marknadsekonomi som genererade resurser för välfärdsstatens finansiering. 2) Ett skattesystem som drog in resurser för reformernas finansiering. 3) En stor offentlig sektor på statsfinansiellt solid grund. I alla tre avseenden började det vackla under decenniet före 1990 och partiledningen ställdes inför mycket besvärliga strategiska beslut. Svaret blev att så mycket som möjligt försöka skydda kärnan i välfärdsstaten – partiets viktigaste ideologiska och strategiska tillgång – men offret blev att när partiet vände sig till väljarna kunde det nästan enbart bli via ”lappa-och-laga-reformer” av sådant som hade införts via ”nya djärva mål” ett halvsekel tidigare.

Dilemmat för socialdemokratin var att utrymmet för nya reformer mer och mer vilade på att människor verkligen hade arbete och därmed betalade skatter. Eftersom den växande välfärdsstaten drog allt större resurser blev ett allt viktigare mål förbättrad konkurrenskraft. Med minskande – eller till och med stabila – resurser riskerar välfärdsprojektet att börja vackla. Därför blir skydd av marknadsekonomin socialdemokratin bästa skydd av välfärdsstaten och andra ideologiska mål får stå tillbaka. Denna situation har kallats ”dilemma” (Thomson, 2000, Hinnfors, 2006, kapitel 9) och påverkar socialdemokratiska partier inte bara i Sverige. Här finns alltså en generell utmaning som handlar om potentiella gränser för socialdemokratin som sådan.

I TAKT MED NÄRINGSLIVETS strukturutveckling har stora grupper exkluderats från den reguljära arbetsmarknaden. Trycket på välfärdsstat och statsfinanser ökar därför, samtidigt som välfärdsstatens åtgärder i sig riskerar urholka arbetslinjen – som utgör underlaget för välfärdsstaten. Inga enkla vägar ur detta dilemma finns. En besvärande fråga för Socialdemokraterna som inte rör partistrategi i sig är om det finns en gräns för välfärdsstatens utbredning. Om det konkreta uttrycket för ”reformistisk socialism” hela tiden var välfärdsreformer som korrigerade marknadsekonomin utfall ställs hela det social-

demokratiska projektet in för en omprövning om stora välfärdsreformer inte längre är möjliga (Hinnfors, 2006, s 121). Att ta samhället ”bortom kapitalismen, den tidiga vänsterns mål, kunde tidigare knyta dagspolitisk [välfärds-]reformism till en större vision om ett nytt och dramatiskt annorlunda samhälle.” Samtidigt har socialdemokratiska partiledningar konsekvent försvarat marknadsekonomin. Om marknadsekonomin sätter gränser för fortsatta välfärdsreformer blir ”utopin inte längre politiskt möjlig” (Cronin et al., 2011, s 352; jämför Hinnfors, 2006, s 138 f). Övergången från reformer till att lappa och laga på 1990-talet förefaller därför lika mycket vara ett symptom på en grundläggande problematik som på tillfälliga strategiska förändringar.

JU SVÅRARE DET ÄR att profilera sig med stora välfärdsreformer desto närmare kommer den punkt när helt andra politikområden kan ta plats. Perioden 2006–2014 har återigen bjudit på stora missräkningar vid valurnorna för Socialdemokraterna och ånyo har även andra faktorer ändrats. Partisystemets sätt att fungera ändrades radikalt när de borgerliga partierna slöt sig samman i en ”allians” som i mycket fungerade som ett enhetligt parti. Samtidigt kom ett nytt radikalt populistiskt högerparti, Sverigedemokraterna, in i riksdagen 2010 och konsoliderade sig som ett stort parti 2014. Internt har Socialdemokraterna gått igenom en unikt rörig period med inte mindre än tre partiledarbyten 2006–2012. Sammantaget finns skäl att förvänta sig ideologiska omprövningar. Den socialdemokratiska partikongressen 2017 kan ge en fingervisning om färdriktningen.

Kongressdevisen ”Trygghet i en ny tid”, 2017, minner om 1968 års slogan ”Trygghet i förändring” och ringer därför tryggt socialdemokratiska klockor. Huvudfokus i partistyrelsens förslag lade dock tyngdpunkten inte på förslag om nya stora välfärdsreformer – helt i linje med vad vi sett sedan 1990-talet – utan dels på fortsatta justeringar av den välfärdsstat som redan finns, dels på ett nytt tema om skärpta straff, reglerad invandring och starkare

försvar (SAP, 2017). I vilken utsträckning det nya temat kommer att innebära att Socialdemokraterna mer permanent ger sig in på ideologiska områden som i första hand har befolkats av andra partier i det svenska partisystemet får framtiden utvisa, men nya stora välfärdsreformer tycks inte stå för dörren.

Samtidigt finns avsnitt i 2017 års kongresshandlingar som i någon mån minner om 1960-talets idéer om välfärdsstaten som en motor för samhällsutvecklingen. I en tid när "matchningsproblem" som ett mantra uttalas om att näringslivet ropar efter arbetskraft och där även offentlig sektor dras med rekryteringsproblem samtidigt som relativt stora grupper står utanför den ordinarie arbetsmarknaden finns ganska stora likheter med 1960-talet. 2017 års kongresshandlingar talar om att "[f]ör att klara kompetensförsörjningen i Sverige krävs fler utbildningsplatser i bristyrken och fler karriärvägar. Alla som är arbetslösa ska erbjudas utbildning för att kunna bli anställningsbara." (SAP, 2017, s 9). På 1960-talet pekade långtidsutredning efter långtidsutredning på svårigheter att rekrytera arbetskraft till såväl det privata näringslivet som till exempelvis sjukvården och framhöll att bristerna hotade att menligt påverka ekonomin. Offentlig sektor användes för att lösa upp knutarna, till exempelvis utbyggd barnomsorg och utbyggt utbildningsväsende.

I dag är orsakerna till arbetskraftsbrist delvis annorlunda och skattevägen osäker. De kamerala statsfinansiella aspekter som Socialdemokraterna alltid har hyllat – och som blev akut prioriterade under 1990-talet förefaller stabilt institutionaliserade i partiet liksom även uppfattningen att skattesystemet i princip inte i sig kan inbringa så väldigt mycket större resurser. Men segregation, matchningsproblem, bidragsberoende är dyrt – inte bara mänskligt utan även kameralt. För ett parti vant vid stora reformer där offentlig sektor samordnar en effektiv marknadsekonomi förefaller det vara ett spår som ligger något närmare traditionell socialdemokratisk opinionsbildning än brott, straff, migration och försvar. Hur som helst har övergången till att "lappa och laga" i stället för att erbjuda nya stora reformer

inneburit en fundamental förändring i svenskt politiskt liv i allmänhet och för Socialdemokraterna i synnerhet.

Referenser

- Aftonbladet** (2012). *Så blev sossarna framtidspartiet*. 24 november 2012.
- Anderson K. & T. Meyer** (2004). *The Third Way in welfare state reform? Social Democratic pension politics in Germany and Sweden*, s 1–20 i Bonoli G. & M. Powell (2004; red.). *Social democratic Parties in Contemporary Europe*. London: Routledge.
- Andersson J.** (2003). *Mellan tillväxt och trygghet. Idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk ideologi under efterkrigstiden*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Andersson J.** (2009). *När framtiden redan hänt*. Stockholm, Ordfront.
- Bergström H.** (1987). *Rivstart*. Stockholm: Tiden.
- Berman S.** (2006). *The Primacy of Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Blomqvist P. & B. Rothstein** (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Blyth M.** (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boréus K.** (1994). *Högervåg. Nyliberalism och kampen om språket i svensk offentlig debatt 1969–1989*. Stockholm: Tiden.
- Cortell A. P. & S. Peterson** (1999). *Altered states: Explaining domestic institutional change*, *British Journal of Political Science*, Vol. 29, No 1, s 177–203.
- Cronin J. E.** (2004). *New Labour's pasts: the Labour Party and its discontents*. Pearson Education.
- Cronin J., Ross G. & J. Shoch** (2011). *Conclusion: Progressive Politics in Tough Times*, s 343–362 i **Cronin J., Ross G. & J. Shoch** (2011; red.). *What's Left of the Left. Democrats and Social Democrats in Challenging Times*. Durham and London: Duke University Press.
- Demker M.** (1993). *I nationens intresse? Gaullismens partiideologi 1947–1990*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.

- Elvander N.** (1972). *Svensk skattepolitik 1945–1970*. Uppsala: Rabén & Sjögren.
- Esaiasson P.** (1990). *Svenska valkampanjer 1966–1988*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Esping-Andersen G.** (1985). *Politics against markets: The social democratic road to power*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen G.** (1990). *Three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Feldt K-O.** (1991). *Alla dessa dagar*. Stockholm: Tiden.
- Garme C.** (2001). *Newcomers to Power. How to Sit on Someone Else's Throne*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Garrett G.** (1998). *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hadenius A.** (1981). *Spelet om skatten*. Lund: P A Norstedt & söners förlag.
- Harmel R. & J. K. Janda** (1994). *An Integrated Theory of Party Goals and Party Change*, Journal of Theoretical Politics, Vol. 6, No 3, s 259–287.
- Janda K., Harmel R., Edens C., & P. Goff** (1995). *Changes in party identity: Evidence from party manifestos*, Party Politics, Vol. 1, No 2, s 171–196.
- Hinnfors J.** (1992). *Familjepolitik. Samhällsförändringar och parti-strategier 1960–1990*. Stockholm: Almqvist & Wisell International.
- Hinnfors J.** (2006). *Reinterpreting Social Democracy. A History of Stability in the British Labour Party and Swedish Social Democratic Party*. Manchester, Manchester University Press.
- Hinnfors J.** (2015). *Socialdemokraterna: Från klar vaghet till vag klarhet*, Statsvetenskaplig Tidskrift, Vol. 117, No 2, s 137–152.
- Holmberg S.** (1981). *Svenska väljare*. Stockholm: Publica.
- Hort S. E. S.** (2014). *Social policy, welfare state, and civil society in Sweden. Volume II. The lost world of social democracy 1988–2015*. Lund: Arkiv förlag.

- Karvonen L. & J. Sundberg** (red.; 1991). *Social Democracy in Transition. Northern, Southern and Eastern Europe*. Aldershot: Dartmouth.
- Kitschelt H.** (1994). *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klitgaard M. B.** (2007). *Why are they doing it? Social democracy and market-oriented welfare state reforms*, West European Politics, Vol. 30 No 1, s 172–194.
- Lagergren. F.** (1999). *På andra sidan välfärdsstaten*. Stockholm: Symposion.
- Lewin L.** (1967). *Planhushållningsdebatten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lewin L.** (1979). *Det politiska spelet. Politik som rationellt handlande I*. Kristianstad: Rabén & Sjögren.
- Lindberg, H. M. och S-B. Ljunggren** (2014). *Från jämlighet till effektivitet – om lärande socialdemokrati under 1980-talet*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Lindvall J.** (2004). *The Politics of Purpose*. Department of Political Science, Göteborg University, Grafikerna Livréna AB. Kungälv.
- Loxbo, K.** (2007). *Bakom socialdemokraternas beslut. En studie av den politiska förändringens dilemma – från 1950-talets ATP-strid till 1990-talets pensionsuppgrörelse*. Växjö: Växjö University Press.
- Löwdin, P.** (1998). *Det dukade bordet. Om partierna och de ekonomiska kriserna*. Uppsala: Uppsala University Library.
- Millares M.** (2015). *Att välja välfärd. Politiska berättelser om valfrihet*. Stockholm: Stockholm Studies in Politics 162.
- Müller W. C.** (1997). *Inside the black box: a confrontation of party executive behaviour and theories of party organizational change*, Party Politics, Vol. 3, No 3, s 293–313.
- Möller T.** (1986). *Borgerlig samverkan*. Uppsala: Diskurs.
- Nuder P.** (2008). *Stolt men inte nöjd*. Stockholm: Norstedts.
- Palme O.** (1982). *Vår väg ur krisen*. Sundbyberg: Scangraf.
- Panbianco A.** (1988). *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Persson G. (1999). *Labour Party Conference speech*, Bournemouth, Thursday 30 September 1999, http://labour.org.uk/lp/new/labour/labour.www.main.main?p_language=usandp_cornerid=1200.

Pontusson J. (1992). *At the End of the Third Road: Swedish Social Democracy in Crisis*, Politics & Society, Vol. 20 No 3, s 305332.

Pontusson J. (2011). *Once Again a Model: Nordic Social Democracy in a Globalized World*, s 89–115 i **Cronin J., Ross G. & J. Shoch** (2011; red.). *What's Left of the Left. Democrats and Social Democrats in Challenging Times*. Durham and London: Duke University Press.

Powell M. (2004). *Social Democracy in Europe: renewal or retreat?* s 1–20 i **Bonoli G. & M. Powell** (2004; red.). *Social democratic Parties in Contemporary Europe*. London: Routledge.

Przeworski A. (1985). *Capitalism and social democracy*. Cambridge University Press.

Riksdagstrycket.

Rothstein B. (2001). *The universal welfare state as a social dilemma*, Rationality and society, Vol. 13, No 2, s 213–233.

Rothstein B. (2012). *Equality, Social Trust and the Politics of Institutional Design*, s 95–110 i **Cramme O. & P. Diamond** (2012; red.). *After the Third Way. The Future of Social Democracy in Europe*. London: I.B. Tauris.

Sahlin M. (2010). *Avgångstal*. Tillgängligt på <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article12690072.ab>, nedladdad 20150408.

SAP. (1956). RD FK 1956:2, s 23 f.

SAP. (1964a). *Valmanifest. Mot nya djärva mål*.

SAP. (1964b). *Socialdemokraternas partikongress 1964*, protokoll.

SAP. (1965). *Kvinnans jämlikhet*. Stockholm: Tiden.

SAP. (1970). *Valmanifest*.

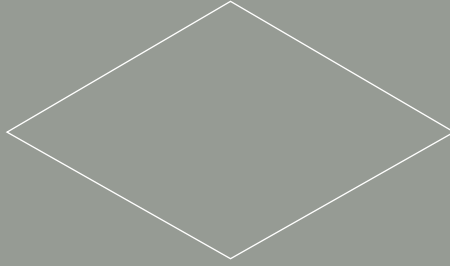
SAP. (1975). *Program*.

SAP. (1978). *Socialdemokraternas partikongress. Partistyrelsens utlåtande över skattemotion*.

SAP. (1981). *Framtid för Sverige. Handlingslinjer för att föra Sverige ur krisen*. Stockholm: Tidens förlag.

- SAP.** (1982). *Valmanifest. Fred och arbete.*
- SAP.** (1985). *Valmanifest. En inbjudan till alla väljare.*
- SAP.** (1988). *Valmanifest. Sverige 1988.*
- SAP.** (1990a). *RD, Prop 1990/91:100, bil 1, s 1.6*
- SAP.** (1990b). *Socialdemokraternas partiprogram.*
- SAP.** (1991). *Valmanifest. Till väljarna i höstens val. Valet gäller rättvisan.*
- SAP.** (1998). *Valmanifest. Med omtanke om framtiden.*
- SAP.** (2001). *Partiprogram för Socialdemokraterna.*
- SAP.** (2002). *Valmanifest. Tillsammans för trygghet och utveckling.*
- SAP.** (2006). *Valmanifest.*
- SAP.** (2010). *Socialdemokraternas, Miljöpartiets och Vänsterpartiets Regeringsplattform 2011–2014.*
- SAP.** (2014a). *Kära framtid, Valmanifest för ett bättre Sverige. För alla.*
- SAP.** (2014b). *Ett kunskapslyft för fler jobb. Socialdemokraternas vårmotion 2014.*
- SAP, LO.** (1968). *Program för aktiv näringspolitik.* Stockholm.
- Sassoon D.** (1996). *One Hundred Years of Socialism. The West European Left in the Twentieth Century.* London, New York: I. B. Tauris Publishers.
- SCB** (2007). *Sveriges ekonomi. Statistiskt perspektiv, No 2.*
- Selle P.** (1991). *The Idea of Equality and Security in Nordic Social Democracy*, s 139–160 i **Karvonen L. & J. Sundberg** (red.; 1991). *Social Democracy in Transition. Northern, Southern and Eastern Europe.* Aldershot: Dartmouth.
- Sjöblom G.** (1968). *Party Strategies in a Multiparty System.* Lund: Studentlitteratur.
- SOU** 1962:10. *Svensk ekonomi 1960–1965.*
- SOU** 1966:1. *Svensk ekonomi 1966–1970.*
- Steinmo S.** (1993). *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State.* Yale University Press.

- Steinmo S.** *Bucking the trend? The welfare state and the global economy: the Swedish case up close*, *New Political Economy*, Vol. 8, No 1, s 31–48.
- Suhonen D.** (2014). *Partiledaren som klev in i kylan. Berättelsen om Juholts fall och den nya politiken*. Stockholm: Leopard förlag.
- Svensson T.** (1994). *Socialdemokratins dominans: en studie av den svenska socialdemokratins partistrategi*. Diss. Acta Universitatis Upsaliensis.
- Thomson S.** (2000). *The Social Democratic Dilemma. Ideology, Governance and Globalization*. London: Macmillan Press.
- Wickham-Jones M.** (1995). *Anticipating Social Democracy, Preempting Anticipations: Economic Policy-Making in the British Labour Party, 1987–1992*”, *Politics & Society*, Vol. 23, No 4, s 465–494.
- Winberg, E.** (1997). *Sjukförsäkringen under 90-talet. De politiska turerna runt förändringen av den svenska sjukförsäkringen*, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, stencil.



Tankesmedjan Tiden vill stimulera
progressiv debatt kring de avgörande frågor
samhället står inför. Globaliseringen, klimatet, arbetslös-
heten och den ökande ojämlikheten i resurser och möjligheter.

Tankesmedjan Tiden vill visa att det är möjligt att göra progressiv politik i en tid som
är både globaliserad och lokal. Vi vill visa att en sådan politik varken behöver vara dogmatisk,
låst vid sin historia eller ett resultat av kortsiktiga kampanjstrategier och triangulering.

Vi ger bland annat ut debattskrifter, tar fram rapporter
och ordnar seminarier.

Tankesmedjan Tiden innefattar även tidskriften
Tiden Magasin.



TANKESMEDJAN TIDEN
BOX 522, 101 30 STOCKHOLM

tankesmedjantiden.se