

VI SKÄR NER I VÄLFÄRDEN FÖR ATT RÄDDA VÄLFÄRDEN

Det socialdemokratiska
självbedrägeriet

**Niklas Altermark
& Åsa Plesner**

KATALYS.
No:97

Om författarna

Niklas Altermark är docent och lektor i statsvetenskap på Lunds universitet. Hans forskning fokuserar på åtstramningspolitik inom välfärden.

Åsa Plesner är doktorand i företagsekonomi på Stockholms universitet. Hon arbetade tidigare som forskningsassistent i det forskningsprojekt som denna rapport bygger på.

Katalys – Institut för facklig idéutveckling

Katalys är ett oberoende fackligt idéinstitut som bedriver utredningsverksamhet och opinionsbildning. Våra verksamhetsområden är välfärd, samhällsekonomi, arbetsmarknad och fördelningsfrågor. Vår uppgift är att generera kunskap och perspektiv som kommer såväl den politiska debatten som fackföreningsrörelsen och dess företrädare på lokal, regional och central nivå till gagn. Men vår uppgift är även att driva den politiska debatten framåt i dessa frågor, med egna analyser och förslag grundade i fackliga perspektiv. Vi står på två ben – idéutveckling och politisk påverkan. Värderingsmässigt står vi på LO-medlemmarnas sida.

Katalys tror inte att ökade samhällsklyftor är en naturlig eller opåverkbar följd av en globaliserad värld. Vi ställer inte upp på resonemang om att bara för att det går att skapa en marknad av något som vi äger gemensamt, så ska den marknaden skapas. Vi ser att det finns konstruktiva vägar framåt för den svenska arbetsmarknaden och att de principer som en gång formade arbetsmarknaden är relevanta även i framtiden. Vi vill bidra till att den generella välfärden och trygghetssystem säkras och utvecklas. Katalys – Institut för facklig idéutveckling startades på initiativ av 6F – fackförbund i samverkan. 6F utgörs av LO-förbunden Byggnads, Elektrikerna, Fastighets, Mälarna och Seko.

Besök vår hemsida: www.katalys.org

Grafisk formgivning & omslag: Jesper Weithz.

Tryck: Kommunals vaktmästeri, Stockholm, 2021.

Sammanfattning

■ Den här rapporten presenterar en analys av hur Socialdemokraterna har legitimerat välfärdsnedskärningar sedan valvinsten 1982. Sedan början av 1980-talet har partiet rört sig åt höger. Man har övergett den keynesianska konjunkturpolitiken, idealet om full sysselsättning och genomfört en rad avregleringar. Partiet har också verkställt nedskärningar som bidragit till att den svenska välfärdsstaten nu omfördelar mindre resurser mellan hög- och låginkomsttagare. Detta trots att väljarstödet för en stor och omfördelande välfärdsstat är fortsatt starkt.

■ Det finns skillnader mellan borgerliga och socialdemokratiska regeringars välfärds politik, men på ett övergripande plan har den riktningen varit densamma under de senaste fyrtio åren – oavsett vem som har suttit i regering. Däremot skiljer sig Socialdemokraterna och högerpartierna åt kring hur politiken har legitimerats. Medan de borgerliga regeringarna öppet har aviserat att man i grunden vill förändra välfärden, har Socialdemokraterna beskrivit en liknande politik som ett sätt att bevara välfärdssystemen.

■ Socialdemokraterna har legitimerat sin välfärds politik utifrån problembilder som gör det möjligt att beskriva nedskärningar som ett försvar av välfärden, att man har varit tvungna att skära ned på välfärden för att rädda välfärden. Det betyder inte att socialdemokratiska politiker och strateger medvetet har lurat väljarna. Snarare menar vi att partiet har varit fångar i sina egna problembilder,

vilket har begränsat handlingsutrymmet för att bedriva vänsterpolitik. Ett återkommande exempel i vårt material är rädslan för budgetunderskott, som motiverade konstruktionen av det finanspolitiska ramverket. Den här problembilden utgår från teorier som i grunden är kritiska till omfördelningspolitik och demokratisk kontroll över ekonomin.

■ De socialdemokratiska legitimeringarna av åtstramningspolitiken har sannolikt inte varit särskilt framgångsrika. Socialdemokraterna har tappat cirka en tredjedel av sina väljare under perioden vi undersöker och väljarna har inte röstat fram en vänstermajoritet i riksdagen sedan 2002.

■ Socialdemokraternas problembilder har dessutom varit del av en permanent maktförskjutning i svensk politik. Det finanspolitiska ramverket innebär att det blir svårare att göra välfärds politiska satsningar. Socialdemokraternas fokus på att motverka budgetunderskott gör att den politiska höger–vänster-dimensionen får mindre betydelse, eftersom utrymmet för omfördelningspolitik blir mindre. Istället har fokus förskjutits mot så kallade GAL–TAN-frågor, där Socialdemokraternas traditionella väljargrupper är splittrade och högerpartierna åtnjuter större förtroende än vänsterpartierna.

■ En väg ur situationen för Socialdemokraterna och vänstern i bredare mening kan vara att formulera nya problembilder som utgår från de ojämlikheter och klasskillnader som alltså finns i det svenska samhället.

Innehåll

Sammanfattning **3**

1. Inledning **5**

2. Fyra decennier av nedskärningsretorik **13**

3. Fyra decennier av tillbakagång **33**

4. Slutsatser **39**

Referenser **41**

1. Inledning

I allt väsentligt är den här rapporten en analys av hur Socialdemokraterna har utvecklats från början av 1980-talet och fram tills idag. Ytterligare en alltså, för beskrivningar av just det här partiet är inte direkt en bristvara. Vårt bidrag är att vi har ett annorlunda fokus. Istället för att berätta om Socialdemokraternas positionsförflyttningar eller hur centrala aktörer i efterhand resonerar om de avgörande besluten, analyserar vi hur partiet har legitimerat sin politik. I synnerhet är vi intresserade av hur man har motiverat åtgärder som gått ut på att genomföra nedskärningar inom välfärden. Det är faktiskt bara att välja och vraka bland exemplen. Socialdemokraterna har bland annat hanterat två ekonomiska kriser, i början av 1980-talet och under 1990-talet, med åtstramningspolitik som ett av verktygen. Under samma tidsperiod har partiet övergett den solidariska lönepolitiken, den keynesianska konjunkturpolitiken (som bygger på att staten stimulerar ekonomin i lågkonjunktur) och målet om full sysselsättning. Under de senaste sex åren har Löfvens regeringar styrt Försäkringskassan mot att göra hårdare bedömningar av vem som har rätt till ersättning från socialförsäkringarna.

Tidigare forskning har visat att Socialdemokraterna, liksom många systerpartier i resten av Europa, på det här sättet har rört sig åt höger i de ekonomiska och välfärdspolitiska frågorna (se Anderson 2001; Baggesen Klitgaard 2007; Hinnfors 2015; Ryner 2004; Ryner 2018) – trots att partiets anhängare såväl som väljarkåren i stort vill ha en omfattande och omfördelande välfärdsstat (se Enström & Andersson 2018; Evertsson med flera 2019:19; Svallfors 2010; Martinsson & Andersson 2021:43–44, 48). Denna högerförflyttning är vår utgångspunkt: att politiken har blivit mer högerorienterad innebär att omfördelningen av samhällets resurser blivit mindre, medan tilltron till marknadslösningar och avregleringar har blivit större.

Socialdemokratin högerglidning reser frågor kring vad som idag skiljer partiet från de borgerliga mittenpartierna.

Socialdemokratin högerglidning reser frågor kring vad som idag skiljer partiet från de borgerliga mittenpartierna. Den ekonomiska politiken och välfärdssystemen har utvecklats i samma riktning oavsett om det varit Socialdemokraterna eller borgerliga partier som suttit i regeringskansliet. Man kan så klart diskutera vem som har gasat hårdast och vem som har bromsat vid olika tidpunkter, inte minst när det gäller de genomgripande reformer som Alliansregeringarna genomförde. Trots detta är det svårt att se tydliga principiella konfliktlinjer mellan hur socialdemokratiska och borgerliga regeringar faktiskt har bedrivit välfärdspolitik, vilket vår undersökning också kommer att illustrera.

Denna välfärdspolitiska kursändring har ibland lett till en kritik som går ut på att Socialdemokraterna har blivit ett ”nyliberalt” parti som inte bryr sig om fungerande socialförsäkringar och resurser till offentlig sektor. Vi kommer att argumentera för att den här kritiken är missvisande. En omfattande och omfördelande välfärdsstat har fortfarande en central betydelse för partiet. Genom att studera hur Socialdemokraterna har legitimerat sin politik visar vi att partiets åtgärder för att strama åt välfärdssystemen och minska den offentliga sektorn återkommande har beskrivits som ett sätt att värna de olika välfärdssystemen.

Som legitimitetsgrund för politiken är välfärdsstaten alltså central för Socialdemokraterna.

Vårt huvudargument är att partiet sedan början av 1980-talet ofta har byggt sin välfärdspolitik på problembilder som har gjort det möjligt att beskriva nedskärningar som ett försvar av välfärdsstaten. Till exempel: om problembilden är att stora budgetunderskott leder till att tillväxten minskar och tillväxt ses som en förutsättning för en stark välfärdsstat, kan nedskärningar som leder till mindre budgetunderskott beskrivas som ett sätt att värna välfärdsstaten. Den här argumentstrukturen återkommer i hur partiet har legitimerat sin politik och används för att jämkna samman partiets självbild och historia med åtgärder som innebär att välfärdssystemen får mindre resurser. Om vi betraktar nyliberalismen som en idétradition vars övergripande mål är att minimera statlig styrning och omfördelning i samhället för att istället bereda plats för marknadsmekanismer och konkurrens, så är de mål som Socialdemokraterna använder när de legitimerar sin välfärdspolitik allt annat än nyliberala. Som vi kommer att visa är däremot de problembilder som partiet har haft för ögonen när man utformat sin politik ofta influerade av idéer som utvecklats inom denna idétradition.

Detta betyder inte nödvändigtvis att Socialdemokraterna hycklar. Vår tolkning är snarare att partiet har varit fångar i sina egna problembilder. Dessa har kraftigt begränsat det politiska handlingsutrymmet på ett sätt som varit skadligt för partiet och för vänstern i bredare mening. Socialdemokraternas fokus på strama statsfinanser har bidragit till att etablera en blocköverskridande konsensus om finansiell återhållsamhet som krymper möjligheterna att bedriva vänsterpolitik. Detta är sannolikt en av förklaringarna till att det skett en maktförskjutning i svensk politik: trots att det finns en stark folkopinion för vänsterorienterad omfördelningspolitik och välutbyggda välfärdssystem så har svenska folket inte röstat fram en vänstermajoritet i riksdagen sedan 2002. Framförallt är det Socialdemokraterna som backat – partiet har förlorat över 25 procent av sina väljare under 2000-talet och en tredjedel av sitt väljarstöd under den tidsperiod vi fokuserar på. Det finns med andra ord få tecken på att partiets legitimeringar av den egna politiken är framgångsrika.

Framförallt är det Socialdemokraterna som backat – partiet har förlorat över 25 procent av sina väljare under 2000-talet.

Forskningen som vår rapport utgår från finansierades av den statliga forskningsfinansiären Forte och pågick mellan 2017 och 2020 vid Lunds universitet. Vårt material var redan analyserat och slutsatserna formulerade när Katalys frågade om vi också ville publicera resultaten i en rapport på svenska. Vi är mycket tacksamma att få denna möjlighet. Vi har använt friheten som den populärvetenskapliga formen medger till att resonera bredare om våra slutsatser än vad vi gör i våra vetenskapliga artiklar. Vår uppgift som forskare och skribenter, frikopplade från socialdemokratin, är dock inte att välja riktning åt partiet. Däremot vill vi diskutera vilka lärdomar som finns att hämta ur våra resultat. Texten kan därför läsas som ett inlägg i den pågående idédebatten om vänstern, välfärdspolitiken och socialdemokratins framtid.

Varför studera hur Socialdemokraterna legitimerar sin välfärdspolitik?

Varför är det intressant att studera socialdemokratins utveckling under de senaste fyrtio åren? Och varför koncentrera sig på hur partiet har rättfärdigat sin politik? Vårt val av fokus kan förstås mot bakgrund av tre paradoxer:

1. Det finns ett glapp mellan vad Socialdemokraterna säger och vad de faktiskt gör. Partiet har i regeringsställning ofta skurit ned på välfärdssystemen. Samtidigt framställer sig partiet som en försvarare av välfärdsstaten.
2. Det finns ett glapp mellan den välfärdspolitik som socialdemokratins medlemmar och väljare vill ha, som bygger på starka

socialförsäkringar och en stor offentlig sektor, och den politiska riktning som partiet ofta har valt i regeringsställning.

3. Det finns ett glapp mellan väljaropinionen i välfärdsfrågorna och valresultaten. Forskning som kartlägger befolkningens attityder till välfärd, omfördelning och jämlikhet visar ett starkt stöd för vänsterorienterad politik. Men som vi redan nämnt har det inte röstats fram en vänstermajoritet i ett riksdagsval sedan 2002.

Genom att studera hur Socialdemokraterna rättfärdigar sin välfärdspolitik blir det möjligt att förklara dessa paradoxer:

- A. Det är möjligt för Socialdemokraterna att beskriva sig själva som välfärdsstatens försvarare eftersom nedskärningspolitiken legitimeras som ett sätt att värna denna. Därmed tycks spänningen mellan retorik och politik upphävas.
- B. Utifrån detta synsätt finns det inte heller något glapp mellan vad partiets väljare vill ha och politiken man genomför. Delvis riktar sig legitimeringarna alltså mot partiets egna anhängare.
- C. Socialdemokraternas argument att nedskärningar värnar välfärdsstaten har lett till en mer generell maktförskjutning i svensk politik – dels eftersom nedskärningarna sannolikt har skadat partiets väljarstöd och dels eftersom problembilderna som Socialdemokraterna utgår från minskar utrymmet för vänsterpolitik mer generellt. Detta är en delförklaring till att glappet mellan väljaropinionen och välfärdspolitiken har blivit större.

De här argumenten kan läsas som en kritik av socialdemokratisk politik. Det är därför viktigt att påpeka att vi inte försöker avslöja att partikansliets strateger försöker vilseleda partiets anhängare och allmänheten. När vi pratar om legitimering och problembilder så pratar vi om uppfattningar om hur samhället fungerar och vilken politikens roll bör vara. Det är inte en rapport om politisk

marknadsföring, utan om ideologi och makt. Att studera hur Socialdemokraterna har legitimerat sin välfärdspolitik i regeringsställning är ett sätt att få inblick i den föreställningsvärld som partiets högerglidning har skett inom. Det väsentliga är inte huruvida centrala aktörer inom partiet borde ha agerat annorlunda, utan hur partiets närhistoria kan användas som en resurs att dra lärdom av.

Vi vill också understryka att vi inte ser socialdemokratin som en homogen enhet. Under hela undersökningsperioden har det funnits konflikter mellan socialdemokratin som folkrörelse och ledningsskikten i det socialdemokratiska partiet. Åtstramningarna som man har genomfört i regeringsställning har i stor utsträckning varit drivna av partiets eliter och teknokrater (se Feldt 1991; Lindvall 2004; Ryner 2018), men det har också funnits ett motstånd mot politikens inriktning inom partiet och arbetarrörelsen, där medlemmar och anhängare inte har köpt hur nedskärningarna har legitimerats. Vår analys är därför också relevant ur ett rörelseorienterat demokratiperspektiv.

Själva rapporten består av två delar. I den första analyserar vi de tre perioder då Socialdemokraterna har bildat regering, från 1982 till 1991, mellan 1994 och 2006 och från 2014 och fram tills idag. Genom att titta på hur partiet har motiverat nedskärningar inom välfärden under dessa perioder blir det möjligt att spåra återkommande argumentstrukturer och föreställningar som används för att motivera olika politiska beslut. Det är alltså inte en heltäckande bild av socialdemokratin som vi tecknar, utan en analys av ett specifikt men centralt politikområde. Eftersom det är partiets högerglidning som vi undersöker är vi inte heller intresserade av hur man har legitimerat sin politik i allmänhet eller av de välfärdspolitiska reformer som inte har bidragit till denna förflyttning. Självklart har inte all socialdemokratisk politik inneburit åtstramningar, under undersökningsperioden är maxtaxan och kunskapslyftet två viktiga exempel på motsatsen. Forskningsproblemet i vår studie handlar emellertid inte om Socialdemokraterna har förflyttat sig på höger–vänster-skalan, utan *hur* denna förflyttning kan förstås.

I rapportens andra del resonerar vi om konsekvenserna av socialdemokratins omorientering.

Dels gällande partiets parlamentariska styrka och dels för den offentliga debatten och de politiska styrkeförhållandena mer generellt. Här finns en omfattande forskningslitteratur om hur socialdemokratiska partier utvecklas som vi kommer att summera och utgå från. Rapporten avslutas med en framåtblickande diskussion om socialdemokratin och de vägval som ligger framför vänstern och arbetarrörelsen.

Hur har studien genomförts?

Som vi redan har nämnt är detta inte en akademisk text. Vi har dock försökt att hålla kvar vid det mest centrala hos den vetenskapliga metoden, nämligen att vara transparenta gällande vilka analytiska val våra resultat bygger på och hur vi gör våra tolkningar. Därigenom blir det förhoppningsvis möjligt att spåra hur våra resonemang är underbyggda och utsätta dessa för kritisk granskning.

Till att börja med ska vi kvalificera exakt vilka policys och material vi har använt för att göra vår analys. För varje period då Socialdemokraterna har bildat regering sedan 1982 har vi valt ut några reformer eller ställningstaganden som vi närstuderar. Att göra ett sådant urval är inte helt enkelt. Inte minst eftersom nedskärningspolitiken inom välfärden hänger samman med den ekonomiska politiken, som sätter ramar för vilka välfärdspolitiska satsningar som ses som möjliga och vilka nedskärningar som anses vara nödvändiga. För att fånga hur förutsättningarna för välfärdspolitiken har förändrats under vår undersökningsperiod kommer vi därför också att analysera hur några betydelsefulla ekonomisk-politiska reformer har legitimerats.

Under 1980-talets regeringsinnehav tittar vi på krispaketet från 1982 och hur dess principer levde vidare under årtiondet. Vi analyserar också hur Socialdemokraterna legitimerar två bredare reformer som skulle visa sig få stor betydelse för politiken under 1990-talet, nämligen övergången till att prioritera låg inflation framför andra ekonomiska mål och den nya näringspolitik som man driver igenom i riksdagen. Under nästkommande regeringsinnehav, som sträcker sig från 1994 till 2006, analyserar vi budgetsaneringen och hur denna leder till att man inför ett finanspolitiskt ramverk. Än idag utgör detta

ramverk grunden för den svenska finanspolitiken. Därefter analyserar vi hur Socialdemokraterna i början av 2000-talet genomför nedskärningar i sjukförsäkringen. När vi kommer till den regeringsperiod som vi nu befinner oss i diskuterar vi först det finanspolitiska ramverkets betydelse för dagens socialdemokratiska regeringspolitik, innan vi tittar på hur partiet motiverat nedskärningar inom socialförsäkringarna.

En konsekvens av detta upplägg är att vi har arbetat med ett mycket brokigt empiriskt underlag. I princip är alla material där vi kan hitta legitimeringar av de beslut vi tittar på av intresse. Vår strategi har varit att använda tidigare forskning och statliga utredningar för att lokalisera nyckeltexter. I synnerhet tittar vi på propositioner, alltså regeringens förslag till riksdagen, men i materialet finns även biografiskt material, valmanifest, uttalanden och debattartiklar. I nästa steg har vi studerat dessa texter, där vi identifierar vilka skäl som anges för beslutet i fråga och vilka problem man föreställer sig att lösa. I framställningen av våra resultat lutar vi oss löpande mot den tidigare forskningen om Socialdemokraternas utveckling.

I rapportens andra del resonerar vi kring konsekvenserna av Socialdemokraternas välfärdspolitik utifrån tidigare forskning om socialdemokratins utveckling och svensk politik. Denna kan läsas som en fristående diskussion utifrån våra empiriska resultat. Vårt perspektiv blir här något bredare: resonemangen handlar inte bara om socialdemokratins situation och utmaningar, utan också om maktbalansen i svensk politik och förutsättningarna för arbetarrörelsen att få igenom vänsterpolitik.

Perspektiv på välfärdsstaten

Vi har redan använt begreppen "välfärd" och "välfärdspolitik" flitigt. Det är på sin plats att vi förklarar vad vi menar. I sin generella betydelse handlar "välfärd" om människors livsvillkor och grundläggande förutsättningar att välja hur de vill leva sina liv. Välfärdssystemen är de samhällsstrukturer som syftar till att upprätthålla och stödja dessa förutsättningar och välfärdsstaten de offentliga system som fyller denna funktion. Med "välfärdspolitik" avses oftast socialförsäkringar

Genom att göra livet drägligare för de som inte arbetar får arbetarklassen en starkare maktställning gentemot arbetsgivare.

och verksamheter som sysslar med skola, vård och omsorg. Det välfärdspolitiska området hänger i sin tur tätt samman med arbetsmarknadspolitiken och den ekonomiska politiken – i synnerhet i Sverige och andra länder som har eller har haft omfattande välfärdssystem.

Välfärdspolitiken är komplex och påverkar samhället som helhet. Det är ett politikområde som inte enkelt låter sig sammanfattas i en princip eller funktion. Detta gäller även när vi tittar på enskilda staters välfärdssystem. Något förenklat menar vi att den svenska välfärdsstaten kan förstås som ett uttryck för tre grundläggande logiker:

1. Välfärdspolitik som maktförskjutning;

genom att göra livet drägligare för de som inte arbetar får arbetarklassen en starkare maktställning gentemot arbetsgivare. Välfärdsforskaren Gösta Esping-Andersen (1990) kallar detta för att arbete "avkommodifieras", det vill säga att arbete i mindre utsträckning har karaktären av att vara en vara där priset och villkoren sätts av marknaden. Högre a-kassa leder med det här synsättet till högre löner, offentlig sjukvård gör människor mindre beroende av privata försäkringar och gratis skolgång minskar maktunderläget för de lägre samhällsklasserna. Den socialdemokratiska välfärdsstaten kan ses som ett system som sprider risk och tjänar allas trygghet. Dessutom omfördelar välfärdssystemen

pengar, från de som har stora ekonomiska tillgångar till de som har mindre ekonomiska tillgångar, genom att den finansieras av skatteintäkter. En sådan omfördelning sker oavsett om beskattningen är progressiv eller platt och oavsett om välfärdssystemen är generella eller bara täcker en mindre grupps behov. På motsvarande sätt innebär reformer som minskar välfärdsstatens omfattning att resurser omfördelas i andra riktningen¹.

2. Välfärdsstaten som klasskompromiss;

välfärdsstaten avväjde hotet om en socialistisk revolution genom att erbjuda direkta förbättringar i arbetarklassens livsvillkor. Parallellt med att välfärdsstaten byggdes övergav den breda arbetarrörelsen steg för steg idealet om ett socialistiskt samhälle där kapitalismen är avskaffad. Enligt Sheri Berman (2011) karaktäriserades den svenska socialdemokratins mål efter att man bäddade in den kapitalistiska ekonomin i politisk och demokratisk kontroll. Vissa forskare menar att välfärdsstaten kan förstås som ett steg på vägen mot socialism (Esping-Andersen 1985) medan andra har argumenterat för att kapitalet alltid haft en implicit vetorätt gällande vilka välfärdsreformer som kan accepteras (Pontusson 1992). Berman (2011) menar själv att det socialistiska samhället i realiteten upphörde att vara den svenska socialdemokratins mål efter att man övergav strategin att endast vara ett parti för arbetarklassen. Oavsett vilket råder det ingen tvekan om att välfärdsstaten, så som den faktiskt växte fram i Sverige, var ett uttryck för kompromisser mellan olika samhällsklasser och intressen.

3. Välfärdsstaten som styrningsinstrument;

välfärdsstaten har under 1900-talet fungerat som ett verktyg för att forma befolkningen genom att uppmuntra vissa beteenden, etablera vissa normer och disciplinera eller

1. Mot detta kan en mer marknadsliberalt sinnad person invända att minskade skatteuttag och mindre offentlig sektor handlar om att minska omfördelningen, eftersom fördelningen före beskattning anses vara "naturlig" – ett antagande som vi inte delar.

Välfärdspolitiken formas i ett komplext samspel mellan ekonomisk utveckling, föreställningar om hur ekonomin bör fungera och politiskt beslutsfattande.

exkludera människor som existerar utanför dessa. I synnerhet har välfärdsstaten kanaliserat en stark norm om arbete som plikt gentemot samhället. Samtidigt har grupper som ansetts oförmögna att arbeta – såsom funktionshindrade och psykiskt sjuka – ofta inte tagit del av den höjning av levnadsstandard som välfärdsbygget skapade. På det här sättet kan välfärdsstaten ses som ett verktyg för att forma och styra befolkningen.

De här tre logikerna existerar sida vid sida inom ramarna för samma välfärdsstat. Vilken logik som bäst förklarar ett välfärdspolitiskt fenomen är i stor utsträckning en empirisk fråga, även om perspektivalet också påverkar hur empirin kommer att tolkas. I den här rapporten kommer vi framförallt diskutera utifrån det första perspektivet, vilket innebär att välfärdsstatens reträtt kan ses som en regressiv omfördelningspolitik som innebär att mindre bemedlade gruppers ställning i samhället försvagas.

Perspektiv på åtstramningspolitik

Forskningen om välfärdsstatens tillbakagång är omfattande. Det råder dock ingen enighet kring hur denna ser ut och kan förklaras. En översikt över de mest dominerande perspektiven ger en viktig bakgrund till vår undersökning.

Paul Pierson (1994) har argumenterat för att det finns fundamentala skillnader mellan att bygga upp och att nedmontera välfärdssystem. Till skillnad från utbyggnaden av välfärden, som Pierson menar var populär och enkel att legitimera, så möter åtstramningspolitik betydligt större

motstånd. För det första eftersom de existerande systemen representerar status quo. Människor har anpassat sina liv efter hur välfärdssystemen fungerar, vilket gör att nedskärningar tenderar att vara impopulära. För det andra är välfärdssystemen interaktiva och modellerade efter varandra. Förändrar man ett så kommer det att få konsekvenser för effektiviteten i andra system (Freeman 1995). Pierson (2004) menar därför att välfärdssystem karaktäriseras av spårbundenhet. För det tredje så är välfärdsstaten uppbackad av starka organiserade intressen, såsom fackföreningar, byråkrater och välfärdsarbetare. Sammantaget gör detta att politiker drar sig för att göra välfärdsstaten mindre generös. När detta sker så kommer de ansvariga agera så att de så långt som möjligt undviker att skuldbeläggas (se Pierson 2004).

Piersons argument belyser viktiga aspekter av åtstramningspolitikens dynamik, men utgår samtidigt från att denna politik är nödvändig. Hans argument är att välfärdsstaten hamnar under press som ett resultat av strukturella samhällsförändringar, vilket innebär att politiker antingen måste genomföra impopulär nedskärningspolitik eller försöka att upprätthålla välfärdssystemen, vilket kommer att leda till finansiella kriser (se Bergh & Erlingsson 2009). I viktiga avseenden delar han därmed utgångspunkter med välfärdsstatens borgerliga och marknadsliberala kritiker. Samtidigt betonar perspektivet inte i tillräcklig utsträckning de maktkonflikter och det aktiva opinionsarbete som genomförts för att legitimera åtstramningar i många länder.

Den främsta konkurrerande förklaringsmodellen erbjuds av den så kallade maktresursteorin, till exempel företrädd av Walter Korpi (2003) och Esping-Andersen (1990). Här förstås den välfärdspolitiska utvecklingen som driven av förändringar i maktbalansen mellan arbete och kapital, vilket innebär att det välfärdspolitiska skifte som inleddes under 1980-talet är ett resultat av att kapitalintressena har stärkt sina positioner gentemot arbetarrörelsen. Perspektivet undviker därmed att landa i en nedskärningsdeterminism, men har samtidigt en något förenklad syn på politiska aktörer och dessas preferenser. Utifrån maktresursperspektivet är det inte tydligt varför socialdemokratin har varit så djupt involverad i att ändra den välfärdspolitiska inriktningen.

Perspektivet säger inte heller någonting om hur åtstramningspolitik faktiskt blir till och tar sig uttryck.

Slutligen finns en forskningstradition som fokuserar på hur välfärdspolitiken utvecklas givet rådande diskurser och möjlighetsstrukturer, det vill säga de idéer och föreställningar som ramar in den politiska debatten (se Cruikshank 1999; Schneider och Ingram 1993). Detta perspektiv är fullt förenligt med maktresursteorin, men betonar att den välfärdspolitiska kampen handlar om hegemoni och förgivettagna sanningar. Till exempel växte det under 1980-talet fram en stark föreställning att den offentliga sektorn var alltför stor, alltför byråkratisk och därmed betydligt mindre effektiv än den privata sektorn. Denna tankefigur kom att dominera den politiska debatten om välfärdspolitiken, vilket så småningom också avspeglades i den faktiska politiken.

Vår ansats är inte att välja ett av dessa perspektiv. Snarare är vår poäng att samtliga understryker vikten av att studera hur nedskärningspolitik legitimeras. Givet Piersons utgångspunkter blir det relevant att fråga hur åtstramningspolitik paketeras för att politikerna ska undvika att skuldbeläggas. Utifrån maktresursperspektivet blir det viktigt att veta hur Socialdemokraterna motiverade att man blev bärare av åtstramningspolitiken. Utifrån det diskursivt orienterade perspektivet är legitimeringars språkliga form ett centralt studieobjekt.

Perspektiv på politiska legitimeringar

Vi behöver också säga några ord om vad vi menar med "legitimering". I grund och botten handlar det om hur olika skäl ges för att politiska reformer eller ställningstaganden ska framstå som nödvändiga eller eftersträvsvärda. Som vi redan har varit inne på är vi intresserade av hur olika problembilder spelar roll för hur politik blir till. Vi ska därför förtydliga hur legitimering och problembilder hänger samman.

Det är vanligt att politik betraktas som en problemlösande aktivitet. Politikens uppgift är att hantera eller förebygga olika problem som finns eller uppstår i samhället. Den här förståelsen blundar emellertid för att samhällsproblem i sig

är politiska konstruktioner (se Bacchi 2009). Den sociala verkligheten kan betraktas som en oändlig uppsättning företeelser, förhållanden och förändringar, varav bara vissa hamnar på den politiska dagordningen och beskrivs som problematiska. För att något ska kunna beskrivas som problematiskt behövs normativa antaganden om vad som är önskvärt. Processen där ett fenomen börjar att betraktas som problematiskt är med andra ord ett uttryck för värderingar och antaganden som sedan påverkar hur politiska åtgärder kommer att konstrueras. Utifrån det här perspektivet, som framförallt förknippas med statsvetaren Carol Bacchi (2009), så är processen, där vissa skärvor av verkligheten plockas upp och beskrivs som problem, politikens startpunkt. Innan politikerna kan börja lösa problem, måste problemen definieras. De problembilder som politikerna utgår ifrån kommer att vara centrala för vilka politiska åtgärder som väljs och hur dessa beskrivs och legitimeras.

I den här rapporten kommer vi som sagt att ringa in de problembilder som styr Socialdemokraternas välfärdspolitik och legat till grund för hur denna legitimerats. Vi tar däremot inte ställning till om och när dessa varit ett resultat av en uttänkt politisk strategi. Det är som sagt inte vår ambition att diskutera om några aktörer har gjort fel och vad de i så fall borde ha gjort annorlunda. Istället är vi ute efter att förstå hur den socialdemokratiska välfärdspolitiken formades, givet det läge Sverige befann sig i och de idéer som fanns att tillgå.

Utifrån vårt teoretiska perspektiv formas välfärdspolitiken i ett komplext samspel mellan ekonomisk utveckling, föreställningar om hur ekonomin bör fungera och politiskt beslutsfattande. De problembilder som är centrala för hur Socialdemokraterna rättfärdigar sin politik är sällan endast ett resultat av det ekonomiska läget eller det dominerande paradigmet om vilken välfärdspolitik som är bäst. Vi kommer därför att nöja oss med att beskriva en bredare kontext av idéer, aktörer och institutioner som påverkar hur Socialdemokraternas problembilder tar form. Det här kommer förhoppningsvis bli tydligare när vi nu ska ge oss i kast med det empiriska materialet.

2. Fyra decennier av nedskärningsretorik

1982–1991: Den nödvändiga krispolitiken

Vår beskrivning av 1980-talets socialdemokrati fokuserar på hur partiet byter riktning för sin ekonomiska politik, vilket får stora konsekvenser för välfärdspolitiken. Vi ska framförallt fokusera på krispolitiken som läggs fram 1982. De bärande principerna bakom denna ramar därefter in den ekonomiska politiken under resten av årtiondet. Vi kommer dessutom att analysera legitimeringen av två politiska kursändringar strax före regeringsperiodens slut. För det första handlar det om en ny näringspolitik, som i stor utsträckning går ut på att avreglera ekonomin och få till nödvändiga strukturomvandlingar. För det andra handlar det om hur Socialdemokraterna gör låg inflation till sitt överordnade ekonomisk-politiska mål, istället för full sysselsättning. Även om dessa beslut i sig inte innebär välfärdsnedskärningar så ger de en bra bild av hur Socialdemokraterna tänker sig att samhällsekonomin fungerar vid den här tidpunkten. Dessutom påverkar båda besluten vilken välfärdspolitik som kommer att betraktas som möjlig.

Ut ur krisen

Det sena 70-talet och tidiga 80-talet beskrivs ofta som en brytningstid för svensk socialdemokrati. Efter att ha förlorat två raka val återfick Socialdemokraterna makten 1982, redo att ta itu med den pågående ekonomiska krisen. Det ekonomisk-politiska program som presenterats i valrörelsen skiljde sig i väsentliga avseenden från hur socialdemokratisk krispolitik tidigare hade sett ut. Istället för att låta staten stimulera ekonomin genom att öka sina investeringar, vilket inte hade fungerat under 1970-talet, var fokus nu att hålla tillbaka lönerna, öka de privata vinsterna och minska de offentliga utgifterna. Det var beska piller som ordinerades av de socialdemokratiska ekonomerna.

Övergången till 1980-talet var också en brytningstid för det svenska samhället mer generellt. Som Göran Therborn (2020) har visat var Sverige sannolikt världens mest jämlika land i slutet av 1970-talet. Sedan dess har ojämlikheten ökat, under vissa perioder snabbare än i något annat jämförbart land (se Hort 2014:205). Det finns två huvudsakliga förklaringar till detta: för det första har kapitalvinsterna vuxit radikalt. För det andra har nedskärningar inom välfärdsstaten ökat utsattheten bland de som har det tuffast ekonomiskt (se Hemerijck & Schludi 2000:187; Therborn 2020). Under början av 1980-talet börjar den offentliga sektorns andel av den svenska ekonomin att minska, en tendens som därefter har fortsatt. Även om Socialdemokraternas kursomläggning inte kan förklara den svenska samhällsutvecklingen som helhet, så har de varit inblandade i en lång rad beslut som drivit på utvecklingen. Det faktum att de socialdemokratiska och samhällsekonomiska trendbrotten sker samtidigt har sannolikt bidragit till den allmänna föreställningen att valet 1982 markerar ett viktigt skifte.

Biografiskt och historiskt material visar emellertid att detta sannolikt inte var lika tydligt där och då (se till exempel Feldt 1991:23–25; Östberg 2009:305). Enligt finansminister Kjell-Olof Feldt (1991:25) föreställde sig även det ekonomiska programmets författare att partiet skulle återgå till att bygga ut välfärden så fort den ekonomiska krisen var ur världen. Det var också så partiets krispolitik presenterades: som en uppsättning extraordinära åtgärder påkallade av det exceptionella läget (se Scharpf 2000:52). I introduktionen till Socialdemokraternas krisprogram från 1982 förklaras att de rådande omständigheterna gör en ny inriktning för den ekonomiska politiken nödvändig och att man därför tvingas till åtgärder som under andra förhållanden hade varit otänkbara (SAP 1982). Denna bild förstärktes dessutom av statsminister Olof Palme, som i valrörelsen

Olof Palme beskrev i valrörelsen krispolitiken som ett nödvändigt men tillfälligt avsteg från den socialdemokratiska reformismen.

beskrev krispolitiken som ett nödvändigt men tillfälligt avsteg från den socialdemokratiska reformismen (Östberg 2009:305). I den sista tv-sända debatten innan valet gick han till angrep mot en borgerlig framtid som skulle innebära att arbetare blev fattigare samtidigt som lyxyachtarna blev fler – ett mer egoistiskt samhälle där solidariteten inte längre fick plats (Palme 1982 citerad i Östberg 2009:291). Den traditionella socialdemokratiska retoriken var med andra ord fortfarande intakt.

När det gäller politikens innehåll var det däremot nya tider. Socialdemokraternas ekonomiska program gick ut på att dämpa löneutvecklingen, hålla nere inflationen, stimulera de privata vinsterna och minska de offentliga utgifterna (se Feldt 1991:23–25; SAP 1982; Östberg 2009:283–285). Paketet sjösattes med en 16-procentig devalvering av den svenska kronan, designad för att ge den svenska exportindustrin en rejäl knuff tack vare en mer fördelaktig växelkurs gentemot omvärlden. En grundsten i programmet var därför att strama åt både den offentliga sektorns och hushållens konsumtion så att vinstökningarna från exportsektorn hamnade i det privata näringslivet. Samtidigt innebar devalveringen att priserna på importvaror steg för de svenska konsumenterna.

I efterhand har programmets innehåll ofta tillskrivits den så kallade "kanslihusögern", som var en samling ekonomer inom partiet som arbetade med att sätta samman den nya ekonomiska politiken och som sedan tog plats på finansdepartementet. Även om det stämmer att de här ekonomerna hade en delvis avvikande syn på finans- och penningpolitik jämfört med tidigare generationers ekonomer inom partiet, så var kanslihusögern knappast en

grupp palatsrevolutionärer. Om något var deras idéer ett uttryck för att nationalekonomin och samhällsvetenskapen under den här perioden präglades av nya förklaringsmodeller. Det fanns en bild av att 1970-talets kriser, som nu hade spillt över in på 1980-talet, visade att keynesianismen inte fungerade. Rehn–Meidner-modellen, som så framgångsrikt kombinerat keynesianismen med aktiv arbetsmarknadspolitik och statliga investeringar och interventioner, sågs som daterad. Lindvall (2004:12–13) argumenterar för att den här situationen öppnade upp för en idéspridning mellan nationalekonomisk expertis och politiska beslutsfattare. "Kanslihusögern" kan här ses som en brygga mellan den nationalekonomiska forskningen och det socialdemokratiska partiet.

De gamla makroekonomiska verktygen ersattes av nya teorier som vuxit fram inom den neoklassiska nationalekonomin, såsom Buchanans "public choice" och Milton Friedmans penningteori. Det huvudsakliga budskapet var att marknaden är överlägsen alla försök att politiskt styra ekonomin när det gäller att skapa välstånd (se Cronin med flera 2011). Till exempel argumenterade Friedman för att det finns en naturlig nivå av arbetslöshet som politiska åtgärder inte kunde rubba, vilket antyder att inflationsbekämpning bör prioriteras framför full sysselsättning (Lindvall 2009:709). Lucas och Sargent (1978) hävdade att regeringar inte kunde göra något för att vända ekonomiska nedgångar ens på kort sikt, vilket innebar att aktiv konjunkturpolitik av socialdemokratiskt snitt kunde avfärdas. Dessutom blev idéer om att skydda finanspolitiken från politiskt inflytande allt mer populära. Enligt de nyliberala ekonomerna från andra sidan Atlanten kommer folkvalda annars att försöka locka väljare med reformer som är långsiktigt skadliga för ekonomin.

Enligt Lindvall (2004:67) börjar de här idéerna diskuteras bland partiets ekonomer först under våren 1981. De kom att få stort inflytande. I efterhand har många av de inblandade personerna hävdat att de såg arbetet med att ta fram krispolitiken som tämligen opolitiskt (se Lindgren-Åsbrink 2019). Att hantera krisen på bästa sätt sågs som en teknisk, snarare än en ideologisk, fråga. Detta kan mycket väl spegla självbilden, men det är samtidigt en beskrivning som blundar för att ideologi har en tendens att gömma sig bakom en slöja av

Den socialdemokratiska partieliten kom att acceptera en mer modest roll för staten och demokratin.

neutralitet och vetenskaplighet. När det gäller idéerna som introduceras i början av 1980-talet var kamouflaget dessutom inte speciellt raffinerat: i realiteten så innebar ju många av de idéer som man omfamnade ett radikalt brott gällande hur partiet ser på relationen mellan ekonomi och politik.

Resultatet blir hur som helst att Socialdemokraternas ekonomiska politik förändrades. Som både Jenny Andersson (2003) och Magnus Ryner (2004) har visat skedde på 1970- och 1980-talet ett skifte inom socialdemokratin, där rörelseanknytningen blev svagare och de teknokratiska inslagen starkare. Johannes Lindvall (2004) har i sin studie av den ekonomiska politikens utveckling karakteriserat det tidiga svenska 80-talet som en period av "expertpolitik" ("politics of expertise"). Nu förhöll det sig så att experterna, både innanför och utanför partiet, inte längre trodde på keynesianism och full sysselsättning, utan på låg inflation och strama statsfinanser (Conradson 2020:260; Lindvall 2009:717–718; Scharpf 2000). Den ekonomiska krisen gjorde att det fanns möjligheter för nya idéer att få genomslag och omsättas i praktiken.

Föga förvånande uppstod det snabbt spänningar inom arbetarrörelsen. Framförallt fann LO-förbunden det svårt att acceptera en politik som byggde på att löneökningarna skulle hållas tillbaka samtidigt som regeringen aktivt försökte öka de privata vinsterna (se Hort 2014). Krisprogrammet hade lanserats i valrörelsen, ändå föreföll det som att många inte kände igen sig i politiken efter valet. I sin biografi beskriver Kjell-Olof Feldt (1991:33) att man i valkampanjen tonade ner det ekonomiska programmets kärva budskap. Några år in på åttiotalet blev det tydligt att den

solidariska lönepolitiken och expansiva staten inte skulle komma tillbaka. Istället initierade eller genomförde de socialdemokratiska regeringarna en rad avregleringar, till exempel av kredit- och valutamarknaderna, telefnätet, taximarknaden och järnvägstrafiken (se Bergh & Erlingsson 2007 för en översikt). Under slutet av årtiondet kulminerade spänningarna inom arbetarrörelsen i det så kallade "rosornas krig", där LO-förbunden, och i synnerhet LO:s ordförande Stig Malm, utmanade det socialdemokratiska finansdepartementet. Efter att ha misslyckats med att få ett lönestopp genom riksdagen avgår Feldt från posten som finansminister. Men den politiska riktningen ligger fast.

Utän att ta ställning till den socialdemokratiska 80-talspolitiken i sak så konstaterar vi att det under detta årtionde uppenbarades ett glapp, mellan en traditionell socialdemokratisk retorik som angriper nedskärningar och försvarar arbetarklassens intressen, och en reformagenda som fokuserar på låg inflation, avregleringar och strama statsfinanser. 80-talspolitikens socialdemokratiska problembild domineras av 1970-talets ekonomiska kriser, som i linje med nya teorier inom den neoklassiska nationalekonomin sågs som en konsekvens av en alltför stor och intervenerande stat. Receptet var att hålla nere inflationen och öka produktiviteten. Claes Belfrage (2011) har pekat på hur nyliberal kritik i större utsträckning kommer att forma partiets politik under den här perioden och Lindvall (2004:128–129) beskriver ett skifte under 1980-talets andra halva, där expertpolitiken leder vidare mot en mer grundlig omvärdering av vad politikens själva syfte ska vara. Den socialdemokratiska partieliten kom att acceptera en mer modest roll för staten och demokratin, där uppdraget är att möjliggöra, snarare än att styra, den kapitalistiska ekonomin. I sin mycket inflytelserika studie av svensk socialdemokrati argumenterar Sheri Berman (2006; 2011) för att partiet under 1900-talet karakteriserats av sin tro på att politiken kan tämja och använda marknads ekonomin för folkflertalets bästa. Den nya tiden präglas istället av föreställningen att ekonomin behöver en stat som möjliggör för marknaden, samtidigt som man blir mer försiktig med att fördela det välstånd som genereras.

Vi hävdar att en viktig beståndsdel i 1980-talets

socialdemokratiska politikutveckling handlar om den legitimeringsmetod som partiet etablerar, där den centrala komponenten är en retorik som framställer politiken som framtvungad och tillfällig, men nödvändig. Samtidigt svarar politiken mot en problembild som gör gällande att den offentliga sektorn är för stor och att inflationen är det dominerande ekonomiska hotet². Därför måste man skära i statsfinanserna, fokusera på inflationsbekämpning och liberalisera ekonomin – annars kommer tillväxten att avta. Utifrån den ekonomiska analys som partiets ledande ekonomer gör framstår åtstramningarna därför som nödvändiga för att vända konjunkturen och därigenom säkra välfärdsstaten på längre sikt.

En ny näringspolitik

Under andra halvan av 1980-talet och de första åren på 1990-talet blir Socialdemokraterna mer aktiva i sin näringspolitik, kanske tydligast illustrerat av propositionen 1990/91:87 *Om näringspolitik för tillväxt*. Men redan 1985 och 1986 har man genomfört avregleringar av kredit- och valutamarknaderna. Båda besluten fattas formellt av Riksbanken, men har stöd från finansdepartementet och Socialdemokraterna i finansutskottet. Skälet till avregleringarna var att man uppfattade att det inte längre fanns utrymme för Sverige att föra en alltför självständig ekonomisk politik, då den svenska ekonomin blivit alltmer sammanvuxen med andra länders (se Strandberg 1999; 1989/90 FiU:37, s. 5–6; Sverenius 2009). Trots att besluten var av central betydelse för hur samhällsekonomin fungerar, då man i realiteten förflyttar auktoriteten över valutatransaktioner till marknaden och slopar kontrollen över hur mycket pengar som bankerna får låna ut, genomförs besluten mer eller mindre utan politisk debatt (se Strandberg 1999:137). I efterhand har flera bedömare kommit fram till att dessa avregleringar bidrog till den ekonomiska krisen i början av 1990-talet (Strandberg 1999:138; Therborn 2020; Wohlin 1998), men när de genomförs handlar det om att anpassa Sverige efter den alltmer globaliserade ekonomin och att

möjliggöra att privata investeringar i näringslivet ersätter statliga.

Relationen till omvärlden är också viktig för den näringspolitiska propositionen, som ska gagna tillväxt och öka svensk konkurrenskraft. I huvudsak handlar det om att bidra till den strukturomvandling av den svenska ekonomin och arbetsmarknaden som Sverige befinner sig i. Redan i inledningen av propositionen slår man fast att regeringens ekonomiska politik prioriterar inflationsbekämpning och en stram finanspolitik (1990/91:87, s. 4). Bland förslagen hittar vi sedan investeringar i högre utbildning och infrastruktur, utveckling av affärsverk och myndigheter som sysslar med näringspolitik och ”regeländringar för välfungerande marknader och effektivare konkurrens”. Men i inledningen av propositionen slår man först fast att målet med näringspolitiken är att trygga välfärden. De offentliga inrättningar och transfereringssystem som finns till för att säkra människors välfärd har möjliggjorts av ekonomisk tillväxt. För att välfärden även i framtiden ska kunna finnas där behöver alltså nya resurser skapas. (1990/91:87, s. 5).

Vi såg konturerna av det här argumentet redan i krispolitiken, men här framgår det i all sin banala elegans. Med den här argumentstrukturen kan precis alla åtgärder som anses bidra till tillväxt förstås som ett försvar av välfärden. Eventuella konflikter mellan tillväxt och välfärd existerar inte i argumentationsstrukturen. Vår poäng är inte att tillväxt och välfärd inte hänger samman, vilket rekordåren under efterkrigstiden tydligt visar att de kan göra. Poängen är att möjligheterna att beskriva politik som ett försvar av välfärden blir närmast oändliga. Jenny Andersson (2003) har visat att Socialdemokraterna under 1980-talet landar i synsättet att staten inte kan skapa tillväxt, vilket innebar ett brott mot en efterkrigstidspolitik som förutsatte att staten kunde styra ekonomin. I början av 1990-talet har man istället beslutat att det är den privata sektorn som skapar tillväxt. Utifrån antagandet att tillväxtpolitik är välfärdspolitik legitimeras sedan statliga reträtter och avregleringar som ett försvar av välfärden.

2. Som framgår av Feldts (1991) självbiografi handlade en relaterad problembild om att det saknats investeringar i näringslivet, vilket motiverade åtgärder som syftade till att överföra resurser från offentlig till privat sektor.

Resonemanget i propositionen fortsätter med en beskrivning av hur tillväxt och välfärdsutveckling bestäms av hur väl ekonomin tar tillvara på befintliga resurser, det vill säga hur produktiv den är. Enligt regeringen så förutsätter hög produktivitet en politik som underlättar strukturomvandling, vilket innebär att företag och branscher som inte står sig i konkurrensen slås ut (prop.1990/91:87, s. 7). På det här sättet allokerar marknadsmekanismerna resurser på ett effektivt sätt, genom att sektorer och företag med hög produktivitet växer och kan anställa fler, medan ineffektiva företag försvinner. Detta förutsätter emellertid att marknaderna tillåts fungera utan statliga interventioner, som riskerar att snedvrider konkurrensen. Utifrån det här synsättet lämnar regeringen förslag på en lång rad avregleringar – av flygtrafiken, tågnätet, användningen av skogsråvara och priserna på fisk. Man vill också underlätta för utländska investeringar i Sverige, slopa subventioner av sockerbruk på Öland och Gotland samt bekämpa kartellbildningar inom livsmedelsbranschen. Alltsammans sägs leda till lägre priser för konsumenterna (prop. 1990/91:87, s. 14). Den mer övergripande strukturomvandlingen handlar om att Sverige håller på att bli en mer kunskapsintensiv ekonomi (prop. 1990/91:87, s. 27). I korthet innebär detta att arbetsintensiva yrken ersätts med högteknologiska industrier som kan stå sig i den internationella konkurrensen. Internationell handel beskrivs som entydigt positivt eftersom det möjliggör specialisering och stordriftsfördelar³. Men för att det här ska fungera måste marknadskrafterna som sagt ges större spelrum. Regeringen slår fast att det inte är politikens uppgift att intervensera, istället bör man inrikta sig på att möjliggöra den strukturomvandling som naturligt sker. Det kan handla om att se till att det finns kompetent arbetskraft att anställa, att den infrastruktur som de lönsamma företagen behöver är tillgänglig samt att undanröja subventioner och avregleringar.

På det här sättet är propositionen ett uttryck för en marknadsliberalism som bryter mot den socialdemokratiska traditionen av att underordna marknaden politiken. Här ska politiken istället

agera marknadens hjälpreda. Propositionens huvudargument är av klassiskt marknadsliberalt snitt, men som sagt: eftersom tillväxt i den socialdemokratiska föreställningsvärlden betraktas som en förutsättning för välfärd kan politiken beskrivas som vänsterorienterad.

Inflation och full sysselsättning

Lindvall (2004) har visat att Sveriges regeringar under första halvan av 1990-talet gör en omprioritering gällande den ekonomiska politikens mål. Samtidigt som man genomför få ekonomisk-politiska åtgärder för att dämpa arbetslösheten så inriktas politiken mot att hålla tillbaka inflationen. Första gången detta mål explicit ges prioritet är socialdemokraten Allan Larsson finansminister. I en skrivelse till riksdagen (Skr. 1990/91:50) presenterar han en ekonomisk åtgärdsplan med anledning av oron på valutamarknaderna samt ett stort utflöde av kapital ur landet (s. 2). Det inledande stycket i texten lyder i sin helhet:

Den svenska ekonomins pris- och lönekostnadsutveckling måste brytas om välfärden och sysselsättningen skall kunna värnas. Inflationsbekämpningen måste därför överordnas andra ambitioner och krav. (Skr. 1990/91:50, s. 2)

I klartext handlar detta om inflationen är för hög och att lönerna ökar för snabbt. Som vi redan har nämnt så fokuserade även tidigare socialdemokratiska regeringar på att bekämpa prisökningar, där Kjell-Olof Feldt under 1980-talet försöker att övertyga facken om att de inte kan göra för stora löneanspråk eftersom detta skulle undergräva effekten av devalveringen 1982. I den här skrivelser till riksdagen är dock inflationsmålet explicit överordnat – eftersom man måste värna välfärden och sysselsättningen.

Den tänkta relationen mellan inflation och sysselsättning är intressant i sammanhanget. Enligt den så kallade Phillipskurvan, formaliserad av Samuelson och Solow (1960), så finns det ett negativt samband mellan arbetslöshet och

3. Detta är noterbart mot bakgrund av att den globala ekonomin på andra ställen i materialet beskrivs som en tvingande omständighet som förutsätter en anpassning av den svenska ekonomin.

inflation: i perioder av låg arbetslöshet är inflationen hög och vice versa. I citatet ovan framgår det istället att låg inflation ses som ett redskap för att få ner arbetslösheten. Inte desto mindre speglar skrivelsen ett ställningstagande. Åtgärder där staten stimulerar ekonomin med investeringar för att minska arbetslösheten betraktas vid den här tiden som inflationsdrivande, vilket bekräftas av den problembild som målas upp i resten av skrivelsen. Istället för att minska arbetslöshet genom att stimulera ekonomin ska man spara pengar för att hålla nere inflationen, vilket antas minska arbetslösheten.

Enligt regeringen beror den oroväckande ekonomiska utvecklingen på "underliggande problem i den svenska ekonomin" (Skr. 1990/91:50, s.2). Alltför höga offentliga utgifter och allt för stora löneökningar pekats ut som speciellt stora problem. Formuleringar om att lönebildningen "inte fungerat väl under de betingelser som rätt" är i realiteten en förskönande omskrivning för att lönerna anses ha ökat för mycket. Dessutom konstateras att regelsystem, förhandlingsformer och informationsspridning ligger bakom detta. Det är svårt att dra någon annan slutsats än att regeringen menar att den svenska arbetsmarknadsmodellen, så som den såg ut vid tillfället, ger anställda en för stark förhandlingsposition.

Regeringen konstaterar vidare att ambitionen är att minska den offentliga sektorns andel av ekonomin, samtidigt som man "hävdar" välfärden. Vad detta "hävdande" faktiskt består i är inte helt enkelt att förstå, eftersom man i huvudsak föreslår sänka ersättningsnivåer i socialförsäkringarna, en bantad statsförvaltning och effektiviseringar inom hälso- och sjukvården. De här åtgärderna är nödvändiga eftersom en ekonomisk nedgång innebär automatiska kostnadsökningar på grund av större utbetalningar från välfärdssystemen, samtidigt som skatteunderlaget sviktar. Konsekvensen av detta skulle bli budgetunderskott, vilket man till varje pris vill undvika.

En summering av regeringens problembeskrivning ger vid handen att inflationen är det stora problemet. Åtgärderna för att dämpa denna består i huvudsak av besparingar inom statsförvaltningen och välfärden, vilket klädsamt omskrivs som "strukturförändringar". Dessa kommer att leda till tillväxt, liksom de avregleringar vi diskuterade ovan

Regeringen konstaterar att ambitionen är att minska den offentliga sektorns andel av ekonomin, samtidigt som man "hävdar" välfärden.

i avsnittet om en ny näringspolitik. Att skära ner på sjukförsäkringen leder också till tillväxt, eftersom arbetsutbudet ökar. Det betyder i klartext att människor som är sjuka med rådande ersättningsnivåer istället kommer att arbeta. Alltsammans beskrivs som "en nödvändig förutsättning för att den svenska ekonomin skall kunna styras in på en bättre utvecklingsbana" (Skr. 1990/91:50, s 19). Regeringens analys går alltså ut på att Sveriges jämförelsevis höga inflation är ett resultat av att vår ekonomi skiljer sig från andras. Argumentet i sin helhet blir därmed: nedskärningar är nödvändiga för att dämpa inflationen och stärka tillväxten, vilket är nödvändigt för att "hävda" välfärden.

Återigen utgör den analys som presenteras av regeringen ett betydande avsteg från den syn på samhällsekonomin som partiet historiskt har företrätt. I allt väsentligt är skrivelsen en uppgörelse med en politik som går ut på att hålla uppe sysselsättningen med offentliga investeringar, vilket antas driva upp inflationen. Samtidigt har målet om full sysselsättning varit en hörnsten i välfärdspolitiken. Esping-Andersen (1985) beskriver till exempel full sysselsättning som en grundförutsättning för att välfärdssystemen ska bidra till avkommodifieringen av arbete, eftersom anställda då slipper vara rädda för att hamna i arbetslöshet och eftersom olika grupper av arbetare annars kommer att ställas mot varandra i händelse av ekonomisk nedgång och högre arbetslöshet. Om han har rätt är det själva grunden för det socialdemokratiska välfärdprojektet som nu omprövas.

1994–2006: Den återhållsamma staten

I flera avseenden var 1994 en repris av 1982. Socialdemokratin återfick regeringsmakten mitt i en svår ekonomisk kris. Den här gången var det i flera avseenden som att de knappt hade varit borta. Den skattereform som partiet genomfört tillsammans med Folkpartiet 1991 fick fullt genomslag först under åren i opposition och när krisen kom i början av 1990-talet så förhandlade man med Moderaterna om kraftiga nedskärningar för att hejda budgetunderskotten. Samtidigt så präglades den socialdemokratiska retoriken i opposition återigen av kritik mot den borgerliga nedskärningspolitiken.

I stor utsträckning kommer 90-talspolitiken att handla om hur den ekonomiska krisen ska tacklas. På längre sikt kommer tolkningen av krisens orsaker att få stor betydelse för hur Socialdemokraternas politik utvecklas. Som framgår av de centrala ministrarnas biografier finns det även inom partiet en splittring i synsätt. Feldt (1991) tolkar 90-talskrisen som ett resultat av att de statliga utgifterna varit för stora. För att undvika liknande kriser i framtiden behövs en återhållsam finanspolitik. Ingvar Carlsson (2003) menar istället att krisen var ett resultat av de avregleringar av valuta- och kreditmarknaderna som regeringen genomfört – under ledning av finansminister Feldt. Som vi kommer att se så blir det Feldts tolkning av krisen som kommer att forma den socialdemokratiska politiken, faktiskt ända fram tills idag. Samtidigt har det i efterhand blivit allt tydligare att det var Ingvar Carlsson som hade rätt.

Betydelsen av den ekonomiska krisen under 1990-talet, den efterföljande åtstramningspolitiken och instiftandet av ett finanspolitiskt ramverk för att förebygga liknande kriser i framtiden, kan knappast överskattas. Vi ska därför ägna huvuddelen av vår analys av denna regeringsperiod åt att diskutera hur budgetsaneringen och det finanspolitiska ramverket legitimerades. Men vi kommer också att visa hur den socialdemokratiska problembilden tar sig uttryck inom ett specifikt politikområde genom att analysera den åtstramning av sjukförsäkringen som Socialdemokraterna genomför i början av 2000-talet.

Det mest bestående spåret av 1990-talskrisen och Socialdemokraternas krispolitik är institutionaliserandet av ett finanspolitiskt ramverk.

Det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket växte fram som en uppsättning av normer och regelverk under 1990-talet. I korta drag innebar ramverket att principerna för Socialdemokraternas krispolitik institutionaliserades i en praxis för hur en statsbudget beslutas och hur stora underskott en sådan får innehålla.

Situationen när Socialdemokraterna återfick makten 1994 var som sagt inte olik hur det hade sett ut tolv år tidigare. Det var en pågående och djup ekonomisk tillbakagång. Efter en dramatisk händelseutveckling där riksbanken med näbbar och klor försöker försvara kronans fasta växelkurs tvingas man till slut att låta kronan flyta. Händelseförloppet ger en kraftigt stigande arbetslöshet som i sin tur gröper stora hål i statsbudgeten. Socialdemokraterna går 1994 till val med budskapet ”Bygg upp välfärden, sanera statsfinanserna” och just den här kopplingen, mellan finanspolitiken och välfärden, kommer att bli helt central under hela regeringsperioden.

Den ekonomiska politiken lanseras i Socialdemokraternas valprogram. Nyckelmeningarna i detta dokument lyder:

Arbetslösheten drabbar enskilda människor och familjer. Samtidigt urholkas statens finanser genom att skatteinkomsterna minskar och kostnaderna för bidrag till de arbetslösa ökar. Arbetslösheten kostar samhället över 100 miljarder kronor under ett år. Det är huvudorsaken till det gigantiska budgetunderskottet. Statens skuld har därför ökat dramatiskt de senaste tre åren. Räntorna stiger och investeringar för framtidens jobb skjuts upp. Ännu fler blir utan arbete. Denna onda cirkel måste brytas.

Det behövs en ny färdriktning. Sverige kan klara välfärden om vi får ordning på de offentliga finanserna. Sverige kan sanera finanserna om vi lyckas pressa ned arbetslösheten. Sverige kan pressa ned arbetslösheten om vi får igång framtidsbyggandet, investeringarna, och får till stånd en uthållig tillväxt. (SAP 1994)

På det här sättet framhålls att det statsfinansiella läget är ett hot mot välfärdsstaten. Efter valet riktas därför fokus mot att sänka statens utgifter och att öka skatteintäkterna. (Hemerijck & Schludi 2000:185; Lindvall 2004:123). Enligt dåvarande finansministern Göran Persson (2007:98) var detta helt nödvändigt för att man skulle vinna förtroendet tillbaka från internationella investerare (se Hort 2014:25, 64, 103). I sin biografi ger Persson (2007:98) en dramatisk skildring av hur läget såg ut, där han uppger sig rapportera till statsminister Carlsson att hela den svenska samhällsmodellen är hotad om man inte omedelbart gör något åt budgetunderskotten. Själva resonemanget är detsamma som vi såg i beskrivningen av 1980-talet; utan kraftfulla nedskärningar, som man egentligen inte vill göra, kommer det inte finnas en välfärdsstat överhuvudtaget.

Bland annat innebär budgetsaneringen att ersättningsnivåer i sjukförsäkringen och statsbidragen till kommunerna sänks och att man inför en tillfällig värnskatt för de med högst inkomster. Samtidigt sjunker personaltäteten i välfärdsverksamheter och särskilt utsatta grupper, i synnerhet ensamma mödrar, får ta tunga ekonomiska smällar (Palme med flera 2001). När konjunkturen så småningom vänder återställer Socialdemokraterna nivåerna i socialförsäkrings-systemet och ser till att kommunerna kompenseras med tillfälliga statsbidrag (Prop. 1996/97:150, s. 209). Men detta återställer inte neddragningarna under krisen fullt ut. I sitt bokslut över 1990-talet konstaterar Kommittén Välfärdsbokslut, en statlig utredning ledd av Joakim Palme, att flera välfärds-system försvagades under 1990-talet (Palme med flera, 2001).

Det mest bestående spåret av 1990-talskrisen och Socialdemokraternas krispolitik är

institutionaliserandet av ett finanspolitiskt ramverk. Ramverket konstruerades utifrån en idé om att statsapparaten är för stor och kostsam – en föreställning som även fått starkare fäste i den offentliga debatten vid den här tiden (se Hort 2014:26). Krisen tolkas som ett resultat av att Sveriges offentliga utgifter varit ohållbara: kortsiktig spenderingsvilja har gått före sunda statsfinanser, i enlighet med Feldts beskrivning som refererades ovan.

Liknande idéer saluförs också av den så kallade "Lindbeckkommissionen" (Lindbeck 1993), en statlig utredning ledd av nationalekonomen Assar Lindbeck och tillsatt av Carl Bildts regering. Tonvikten i Lindbecks förslag handlar om att adressera de strukturproblem som den svenska ekonomin sägs lida av: för stor välfärdsstat och för många statliga regleringar. Idéerna sprids av flera framstående nationalekonomer som med sin akademiska expertstatus i ryggen framställer den nya politiken som värderingsfri fakta. Samtidigt bidrar Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) och Timbro till att idéerna får bredare spridning (se Lindberg 2022, kommande). När Socialdemokraterna ska adressera krisen och staka ut vägen framåt dominerar de här föreställningarna förståelsen av svensk ekonomi. Alternativa tolkningar av sakernas tillstånd – som till exempel förs fram i LO-ekonomernas (1994) rapport *Sverige har råd!* – marginaliseras i diskussionen.⁴

Det finanspolitiska ramverket är ett resultat av den rådande debatten om den ekonomiska krisens bakgrund och orsaker, där ramverkets regler beskrivs som ett sätt att förebygga liknande kriser i framtiden. I realiteten är det ett uttryck för den "regelbaserade politik" som Buchanan och Friedman har efterfrågat och som syftar till att begränsa politikernas möjlighet att spendera pengar (se Lindvall 2009:717–718). I Sverige har faran med demokratiskt inflytande framförts av Lindbeckkommissionen, som föreslår långtgående förändringar av demokratins funktionssätt (se SOU 1993:16; Sverenius 1999:43–45). Även om alla dessa inte genomförs så öppnas dörren för inskränkningar av politikernas

4. Framställningen av hur dessa idéer sprids bygger i stor utsträckning på Elisabeth Lindbergs forskning. En analys av skeendet publiceras våren 2022 i hennes kapitel i boken *Bortom systemskiftet – Mot en ny gemenskap* på Verbal Förlag.

handlingsutrymme. Rent konkret innebär ramverket att man sätter ett överskottsmål som innebär att statens utgifter ska vara lägre än dess intäkter. Överskottsmålet ackompanjeras av budgetens utgiftstak som tre år i förväg specificerar hur mycket staten och transfereringssystemen får spendera. Dessutom förändras processen för hur budget beslutas om.

Den bakomliggande problemkonstruktionen återfinns i en lång rad beslut som fattas under årtiondet. I förslaget till statsbudgeten för 1995/1996 (prop. 1994/95:150) finns en detaljerad plan för hur den socialdemokratiska finanspolitiken ska se ut. Man inleder med att konstatera att tillväxt, prisstabilitet och sysselsättning är den ekonomiska politikens mål. För att nå dessa mål och trygga välfärden, behövs sunda statsfinanser (prop. 1994/95:150, s.1) och sunda statsfinanser förutsätter regelverk som ska garantera att politiker agerar ansvarsfullt och ekonomiskt hållbart. På det här sättet blir alltså idén om en regelbaserad politik, som från början var ett svar på expansiv välfärds politik, till ett verktyg som sägs tjäna välfärdsstaten.

Dessutom introduceras ytterligare ett element: nämligen de internationella valutamarknaderna i argumentationen. Vi får reda på att en period av ökad turbulens på dessa har haft större genomslag i Sverige än i andra länder, vilket riskerar att dämpa ekonomins återhämtning (prop. 1994/95:150, s. 3). Det finanspolitiska ramverket är alltså inte bara till för att hålla tillbaka utgifterna för att generera tillväxt, utan också för att vinna den globala finanskapitalismens förtroende. Göran Persson ger en målände beskrivning av hur han ser på saken i sin självbiografi:

Under hela perioden när jag var finansminister granskades Sverige hårt av internationella kapitalplacere och deras bedömningar hade stor betydelse för hur svensk ekonomi utvecklades, Makten flyttades från den svenska politiken till det internationella kapitalet. Detta fick konsekvenser för hur jag såg på mitt uppdrag som finansminister. Jag måste vinna förtroendet i Folkets hus, men jag måste dessutom agera så att jag övertygade på de internationella kapitalmarknaderna. (Persson 2007: 97–98).

Det finns ingen lada. Att ladan är full betyder bara att statsskulden är låg i relation till ekonomins storlek.

Socialdemokraternas förhållningssätt under 1990-talet kan ses som ett svar på utmaningen att samtidigt vinna förtroendet på de globala valutamarknaderna och i Folkets hus. Persson är övertygad om att saneringen av statsfinanserna och införandet av budgettak och överskottsmål tjänar Sveriges anseende hos "det internationella kapitalet". Det bakomliggande argumentet, som gör gällande att välfärd förutsätter hård budgetdisciplin, tjänar samtidigt syftet att övertyga i Folkets hus. Att den ideologiska världsbild som företräds av det internationella finanskapitalet med visst fog kan sägas gå ut på att omfördelning, offentliga investeringar och regleringar av ekonomin är av ondo, faller emellertid bort från förklaringen.

Ett annat exempel på en retorik som kan hjälpa till att vinna förtroende i Folkets hus är Perssons återkommande beskrivningar av överskottsmålet som ett "kollektivt sparande" som innebär att man årligen bygger upp "de gemensamma ekonomiska resurserna" (Persson 2007:94). I sin biografi introducerar Persson den "spara i ladorna"-metafor som Magdalena Andersson senare populariserat. Metaforen antyder att staten årligen kan lägga undan pengar som senare kan användas för att undvika stora underskott om konjunkturen vänder nedåt. Enligt Persson (2007:94) är detta nödvändigt "för ett välfärdsystem av svenskt snitt och för att vara ett väl fungerande land i öppen konkurrens". Under det senaste decenniet har emellertid de här idéerna om hur statens finanser fungerar ifrågasatts, inte minst av den skolbildning inom makroekonomin som kallas för "Modern Monetary Theory" (MMT). Idén om det kollektiva sparandet bygger på föreställningen att statens ekonomi och privatekonomi fungerar på samma

sätt: vi kan spara pengar som vi använder senare. Samtidigt slätar metaforen över det faktum att staten, till skillnad från gemene man, inte har ett speciellt konto där pengar läggs undan inför framtiden. Det finns ingen lada. Att ladan är full betyder bara att statsskulden är låg i relation till ekonomins storlek. Kollektivt sparande innebär med andra ord att minska statsskulden. Att använda resurserna i den fulla ladan betyder på motsvarande sätt att vi lånar upp oss till en högre nivå av skuldsättning. Men inte heller detta tillåter det finanspolitiska ramverket, eftersom det som sagt finns ett mål som gör gällande att det ska finnas ett överskott varje år. Det vi sparar i (de icke-existerande) ladorna går inte att spendera senare så länge vi följer ramverket. Det kollektiva sparandet innebär i realiteten att vi använder våra gemensamma resurser till att betala tillbaka på en skuld som vi inte behöver betala tillbaka.

Som Max Jerneck (2020) har argumenterat fyller Perssons metaforik alltså inte en pedagogisk funktion, utan en ideologisk. Alla med grundläggande kunskaper om statsfinanserna vet att metaforen ger en felaktig bild av hur dessa fungerar, men som en av den moderna nationalekonomins mest inflytelserika forskare Paul Samuelson (se Jerneck 2020 för ett referat) har påpekat, så behövs föreställningen om budgetbalans som myt, eftersom den uppmuntrar oss och våra folkvalda till sparsamhet. På ett liknande sätt har James Buchanan och Richard Wagner (1977) liksom Friedman (citerad i Chamayou 2021) argumenterat för att krav på budgetbalans tjänar politiska, snarare än strikt ekonomiska syften: om varje extra spenderad krona kräver höjda skatter så kommer politikerna att akta sig noga för utgiftsökningar. Och om det stämmer att idéer om budgetbalans främst handlar om att uppmuntra till sparsamhet, så blir Socialdemokraternas argument för ramverket ett cirkelresonemang: "kollektivt sparande" för att uppnå budgetbalans är motiverat för att idén om budgetbalans leder till sparsamhet.

För att summera: under 1990-talet transformerades den socialdemokratiska finanspolitiken radikalt samtidigt som man fortsätter beskriva sig som ett välfärdsparti. I den svenska samhällsdebatten förlorar idéerna om generös välfärd och en kapitalistisk ekonomi som underordnas politiken sina hegemoniska positioner (Rothstein

1998). Sverige minskar sina offentliga utgifter mer än något annat OECD-land under årtiondet (Belfrage & Kallifatides 2018:882–883), som ett resultat av vad Hemerijck och Schludi kallar för "permanent återhållsamhet". Det är minskande skatteuttag, strama budgetregler och tydligt fokus på inflationsbekämpning. Alltsammans motiveras utifrån en problembild som gör gällande att välfärdsstaten är hotad av vikande förtroende från det internationella finanskapitalet och av budgetunderskott.

Halveringsmålet för sjukförsäkringen

Ersättningarna från socialförsäkringssystemen blir ofta en måltavla för nedskärningar i ekonomiska kriser, vilket vi redan sett både under 80- och 90-talskrisen. I början av 2000-talet bestämmer sig Socialdemokraterna för ett nytt sätt att minska kostnaderna, trots att det nu inte finns en kraftig lågkonjunktur att hantera. Istället för att minska ersättningsnivåerna eller lägga till fler karensdagar, vilket tidigare har varit de metoder man föredragit, styr man nu den ansvariga myndigheten mot att göra striktare bedömningar.

Utgiftstaket för statsbudgeten är en viktig bakgrundsfaktor. Som vi sett innebär det finanspolitiska ramverket att satsningar måste vara finansierade. Staten får inte använda pengar som man inte har på intäktssidan. Även om man tidigare har sparat i ladorna, det vill säga betalat av på statsskulden, så ska man gå med överskott. Det här innebär att möjligheterna att bygga ut välfärdssystemen är begränsade. Man kan så klart höja skatterna, men det har Socialdemokraterna varit obenägna att göra efter de skattehöjningar som man tvingades till för att hantera krisen på 1990-talet. Skatteintäkterna kan också öka eftersom arbetslösheten sjunker, vilket dessutom minskar kostnaderna för socialförsäkringarna. Men detta innebär att man har en begränsad kontroll över "reformutrymmet". Det återstående finansieringsalternativet blir då att spara pengar på andra håll i statsbudgeten.

På det här sättet skapar det finanspolitiska ramverket incitament för regeringar att minska statens utgifter. En tydlig illustration av detta hittar vi i Pär Nuders självbiografi, när han skriver om sin första budget efter att han tagit över som finansminister efter Bosse Ringholm:

Min första budget var med andra ord en komplettering till hans [Bosse Ringholms] sista. Nya åtgärder skulle träda i kraft vid halvårsskiftet 2005, bara sex månader efter Ringholms budget. Vi visste ännu inte om den kraftiga stimulansen av ekonomin skulle fungera. Det rådde också osäkerhet om huruvida de höga kostnaderna för sjukförsäkringen skulle minska och därmed frigöra reformutrymme. Utgiftstaket medgav inte nya kostsamma reformer. (Nuder 2008: 254–255)

Mer specifikt handlar det här om regeringens "halveringsmål" som går ut på att halvera sjukskrivningarna fram tills 2008. Ansvarig är arbetsmarknadsminister Hans Karlsson, som enligt Nuder (2008:234) gör ett otroligt viktigt arbete med att bryta "de galopperade kostnaderna i sjukförsäkringen".

I själva verket är detta ett nytt politiskt verktyg som Socialdemokraterna har konstruerat. Det ska visa sig få stor betydelse för hur socialförsäkringarna utvecklas under 2000-talet. Som framgår av Nuders beskrivning finns en bild av att sjukförsäkringens kostnader utgör ett problem. När Karlsson sjösätter halveringsmålet med tillhörande handlingsplan är utgångspunkten att Sverige inte har råd med skenande sjuktal och att dessa inte går att förklara. För att den här problembeskrivningen ska framstå som trovärdig krävs dock att relationen till andra socialförsäkringar ignoreras. Sedan 1970-talet har det funnits ett tydligt samspel mellan arbetslöshet och antalet sjukdagar bland svenskarna: när arbetslösheten sjunker behöver fler sjukpenning och vice versa (Hemmingsson 2004; Larsson 2002; Nordström med flera 2015). Den ökning som regeringen framställer som ett problem hänger även vid den här tidpunkten samman med att arbetslösheten sedan 1998 sjunker. Det här förhållandet är också välkänt i statsförvaltningen (se Skr. 2003/04:101, s. 35). Den sjunkande arbetslösheten finns emellertid inte med när regeringen lanserar sitt halveringsmål. Istället ges intrycket av att den stigande sjukfrånvaron inte kan förklaras, att den är en anomali som måste åtgärdas och att den inte hänger samman med kostnadsminskningar eller ökade intäkter.

Halveringsmålet kopplas till en handlingsplan med elva punkter indelade i fyra kategorier: (1)

förbättrad arbetsmiljö, (2) nya processer som ska skynda på återgång i arbete, (3) forskning och (4) ökad tillgänglighet till sjukvård (prop. 2002/03:1). Huvudmottagaren för den andra punkten – om skyndsamt återgång i arbete – är Riksförsäkringsverket, som samordnar landets försäkringskassor (2005 slås försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket samman och blir den statliga myndigheten Försäkringskassan). Försäkringskassorna är i sin tur ansvariga för att bedöma vem som har rätt till ersättning. Riksförsäkringsverket upprättar här en strategi som handlar om att standardisera hur handläggare genomför sina bedömningar (Gärdestig 2004). Fokus är att fatta snabbare beslut, att göra striktare bedömningar och att koordinera möten mellan den försäkrade, arbetsgivare och sjukvård. Enligt en intern utvärdering lyckas man både komma till beslut snabbare och bevilja färre personer sjukpenning. Däremot är samordningsmötena ofta sena – eller uteblir helt. Totalt faller dessutom andelen ärenden som bedöms ha handlagts med tillfredställande kvalitet från 92 till 80 procent (Försäkringskassan 2007).

Villkoren för att beviljas ersättning från socialförsäkringssystemen regleras i lag. Denna tolkas sedan av ansvariga myndigheter i varje enskilt ärende. Det som sker efter halveringsmålet är emellertid att rätten till ersättning förändras – inte för att lagen har förändrats, utan eftersom att regeringen målstyr den ansvariga myndigheten (se Holmgren med flera 2014). Detta bekräftades också av myndigheten i fråga (Thomasson 2006). Det är i sig värt att höja på ögonbrynen över. När det dessutom sker ett kraftigt fall av andelen ärenden som bedöms hålla acceptabel nivå, måste slutsatsen bli att den ansvariga myndigheten i sina ansträngningar att vara striktare samtidigt gör mindre välgrundade bedömningar. Halveringsmålet uppnåddes enligt tidsplan 2008, även om det inte går att säga i vilken utsträckning detta berodde på styrningen av Riksförsäkringsverket/Försäkringskassan och i vilken omfattning de andra åtgärderna har bidragit. Det står hur som helst klart att de stramare lagtolkningarna har spelat roll, trots att det inte finns några riksdagsbeslut som backar upp förändringen. Vi kommer att återkomma till den här problematiken när vi diskuterar sjukförsäkringen och den personliga

assistansen efter 2015. Nu behöver vi istället försöka ringa i den problembild som Socialdemokraterna använder för att legitimera den här politiken.

Att styra myndigheter för att socialförsäkringarna ska bli mindre tillgängliga rimmar illa med Socialdemokraternas generella retorik om att värna välfärdssystemen. Här kopplas emellertid de ökade kostnaderna inom sjukförsäkringen till den mer generella problembild om återhållsamhet som partiet etablerat under 1990-talet. I sin regeringsförklaring 2002 säger Göran Persson:

En fortsatt god ekonomisk utveckling kräver en bred uppslutning kring två stora arbetsuppgifter – båda helt avgörande för vårt lands framtid:

För det första, vi måste göra arbetslivet mänskligare och minska sjukskrivningarna.

Regeringens mål är att halvera antalet sjukdagar fram till år 2008. Parallellt ska antalet förtidspensioneringar varje år minska. Det långsiktiga arbete som inleddes hösten 2001 fortsätter. Treparsntal förs nu mellan regeringen och arbetsmarknadens parter.

Den sjukes rätt till rehabilitering och möjligheter att återgå i arbete ska förbättras. Fler läkare ska bedöma längre sjukskrivningar. Resurser avsätts för ökad samordning mellan sjukvård, socialtjänst, arbetsmarknad och försäkringskassa. Parternas förebyggande arbete stärks, liksom folkhälsoarbetet och företagshälsovården. Kvinnors hälsa och arbetsvillkor uppmärksammas särskilt. (Persson 2002)

Sjukförsäkringskostnaderna är alltså helt avgörande för Sveriges ekonomiska utveckling och framtid. Ökade kostnader är ett hot som måste förstås mot bakgrund av Perssons regeringars ekonomiska politik. Att en högst sannolik konsekvens av målet som skickas till Riksförsäkringsverket kommer bli striktare bedömningar nämns emellertid inte. Däremot lyfter Persson fram att arbetslivet måste bli mänskligare.

Nästa steg tas två år senare när regeringen tillsätter en utredning som får i uppdrag att komma med förslag för en bred sjukförsäkringsreform. Den leds av Anna Hedborg, före detta socialdemokratisk minister. I utredningsdirektiven (Dir. 2004:129) skriver regeringen:

Välfärdssystemen betraktas i allt högre utsträckning som verktyg för att förmå människor att arbeta.

En allt äldre befolkning medför ett ökat behov av vård och omsorg och minskar samtidigt andelen förvärvsarbetande skattebetalare. Internationaliseringen skärper konkurrensen om produktion och investeringar samt ökar skattebasernas rörlighet. Ökad livslängd och fler äldre innebär ökade offentliga utgifter samtidigt som skatteintäkterna utvecklas svagt till följd av att färre arbetar. Mot bl.a. denna bakgrund är det extra viktigt att socialförsäkringen fungerar effektivt och med drivkrafter och signaler som verkar i rätt riktning. För tilltron till systemen är det också väsentligt att försäkringsinslaget i systemen är tydligt.

(...)

Framtidens generationer skall ha samma välfärds-möjligheter som dagens generation. Kommande generationer skall inte betala dagens välfärd. För att åstadkomma en uthållig finansiering så att välfärdstjänsterna kan utvecklas i takt med efterfrågan krävs åtgärder inom en rad områden. En sådan åtgärd är att säkerställa att socialförsäkringarna fungerar effektivt.

För det första handlar det alltså om att sjukförsäkringssystemet ska ge rätt incitament. Detta hänger samman med en bredare och internationell trend, där välfärdssystemen i allt högre utsträckning betraktas som verktyg för att förmå människor att arbeta (se Jessop 1993). Stödsystemen ska utformas så att människor inte tillåts ligga på sofflocket. För det andra så kopplas sjukförsäkringssystemet samman med demografiska trender och statsfinanserna mer generellt. Att öka statsskulden för att finansiera

Politiken påminner om den globala trend som efter Reagan och Thatcher spridit sig över världen och som tar sikte på "välfärdsberoende".

välfärden beskrivs som att vältra över kostnader på kommande generationer. Utredningsdirektivet avslutas med konstaterandet att sjukförsäkringssystemets framtid hänger på att det är finansiellt sunt. På det här sättet kan incitamentspolitik och striktare bedömningar framställas som verktyg för ekonomiskt framåtskridande och som ett försvar av sjukförsäkringen.

Utredare Hedborg var vid den här tidpunkten redan en känd anhängare av idén att sjukförsäkringen överutnyttjades och att det behövdes striktare regelverk (se Börjesson 2019; Johnson 2010). På Dagens Nyheters debattsida förklarar hon att de beska budskap som sprids från utredningskansliet är nödvändiga, för om inte den gemensamma försäkringen försvaras kommer den att urholkas och försvinna. Som Björn Johnson (2010) visat är argumentstrukturen inte främmande bland socialdemokrater vid den här tiden. Angelica Börjesson (2019) menar att partiet under den här perioden går från att se sjukförsäkringen som en trygghetsfråga till att anamma en "moralpaternalistisk" syn, där systemet ska se till att människor möter en föreställd plikt att arbeta. Som Hedborgs debattartikel illustrerar är detta en garant för att välfärdssystemen inte ska urholkas.

Den övergripande problembilden under denna regeringsperiod – som handlar om att det är skadligt för ekonomin med budgetunderskott och lånefinansiering, att strama statsfinanser genererar tillväxt samt att tillväxt är nödvändigt för en fungerande välfärd – kompletteras på det här sättet med en mer specifik problembild som handlar om sjukförsäkringen. Denna gör gällande att systemets kostnader skenar, att det finns ett överutnyttjande och att människor behöver incitament att arbeta.

Även om åtgärdsplanen också innehåller andra insatser råder det ingen tvekan om att regeringen här styr Försäkringskassan/Försäkringskassorna mot att göra hårdare bedömningar. Politiken påminner om den globala trend som efter Reagan och Thatcher spridit sig över världen och som tar sikte på "välfärdsberoende" (Conradson 2020). Det är ett tankestoff som kommer från höger och som kommer omsättas i politik i ännu större skala av Alliansregeringarna några år senare. För Socialdemokraterna är det en del av försvaret av världsstaten.

2014–2020: När krispolitik blir ideologi

De socialdemokratiska regeringarna under 1980- och 1990-talet sysslar i stor utsträckning med krispolitik, där nedskärningar beskrivs som nödvändiga för att värna välfärdsstatens långsiktiga fortlevnad. Under 1980-talet kommer inflytandet från nationalekonomisk expertis, som erbjuder nya verktyg för att bedriva ekonomisk politik. I början av 1990-talet har själva grundsynen på relationen mellan ekonomi och politik förändrats. Målet är inte längre att skapa tillväxt och fördela resurser, utan att skapa förutsättningar för den privata sektorn att skapa tillväxt som leder till välstånd. Under dessa två decennier överges också den solidariska lönepolitiken, keynesiansk konjunkturpolitik och målet om full sysselsättning. När konjunkturen efter 1990-talskrisen vänder institutionaliserar idéerna om låga budgetunderskott och finansierade reformer i det finanspolitiska ramverket. Krispolitikens bakomliggande rationalitet blir därmed till en permanent begränsning av det politiska handlingsutrymmet.

Efter 2014 gäller dessutom andra parlamentariska förutsättningar. Socialdemokraterna regerar inte med stöd av en vänstermajoritet i riksdagen, utan måste söka allianser bland de borgerliga partierna. Mycket av den politisk som möter hårdast kritik är ett resultat av dessa partiers krav. Det finns goda skäl att problematisera den här politiken och hur Socialdemokraterna navigerar det parlamentariska spelet, men det är inte lämpligt att jämföra hur punkter i januariavtalet legitimeras med den politik vi hitintills har studerat. Istället kommer vi här att titta på hur Socialdemokraterna använder det politiska

handlingsutrymme som man faktiskt har, trots det parlamentariska läget, till att skära ned inom två centrala socialförsäkringssystem, nämligen sjukförsäkringen och den personliga assistansen. Innan vi analyserar vilka problembilder som mobiliseras i de här två fallen ska vi först rikta uppmärksamheten mot den syn på den ekonomiska politiken som dominerar partiets politik.

Det finanspolitiska ramverket som ideologi

I opposition mot Alliansregeringarna 2006–2014 är Socialdemokraterna ofta kritiska mot omstöpningsen av välfärdsstaten. Man protesterar mot sänkta ersättningsnivåer och striktare villkor i socialförsäkringssystemen och opponerar sig mot skattesänkningar. Samtidigt verkar partiet sakna en egen reformagenda – och den här gången använder man inte den ekonomiska situationen för att formulera politik. Trots att det internationella finanskapital som Persson beklagade sig över kraftigt ifrågasätts efter att spekulationsekonomin kraschlandat 2008.

Under tiden i opposition blir det istället tydligt att man tänker fortsätta på den inslagna vägen gällande den ekonomiska politiken. I en intervju med magasinet Arena (Sverenius 2009) förklarar den ekonomisk-politiska talespersonen Thomas Östros att starka offentliga finanser är "viktigt också ideologiskt" för partiet. När han i samma intervju blickar tillbaka på 1980-talets ekonomiska omorientering återberättar han historien om hur dessa vägval dikterades av omständigheterna: "de fundamentala förutsättningarna för ekonomisk politik förändrades". Östros diskuterar sedan att den lilla svenska ekonomin behöver anpassa sig till den globala. Inför valet 2014 gör Socialdemokraterna också klart att man inte tänker dra tillbaka jobbskatteavdragen om man återfår makten och att det finanspolitiska ramverket alltså kommer att vara centralt. Vad partiet egentligen kan göra åt de nedskärningar som Alliansen har genomfört är med andra ord högst oklart.

År 2012 blir Magdalena Andersson ekonomisk-politisk talesperson för Socialdemokraterna. En ny talesperson och ett läge där partiet kan kritisera regeringen från vänster hade kunnat innebära en omorientering. Så blir det emellertid inte. I sitt tal

till kongressen 2013 drar Magdalena Andersson istället upp linjerna för en ekonomisk politik som inte omprövar någon av utgångspunkterna för 90-talets agenda. Talet är värt att titta mer noggrant på eftersom det ger en bra bild av hur partiledningens syn på välfärdspolitiken och ekonomin ser ut.

Andersson inleder med att berätta om sin mamma, som gavs möjlighet att ta tåget till Uppsala för att studera på universitetet, trots en bakgrund främmande för högre studier. Detta är enligt Andersson socialdemokratins kärna, att alla ska ges möjlighet att göra klassresor. Det är svårt att inte hålla med om andemeningen, men det ska också noteras att Andersson här förmedlar en bild av var politikens gränser går; socialdemokratisk politik handlar inte om att avskaffa klassamhället, utan om att öppna vägar för folk att klättra uppåt i samhällspyramiden. Talet fortsätter därefter med en beskrivning av det svenska samhällets problem och utmaningar. Här tar Andersson upp globaliseringen, som innebär en hårdare konkurrens för svenska företag. För att dessa ska kunna "behålla och stärka sina marknadsandelar" förutsätts att politiken tar ansvar. Till skillnad från de "nyliberaler" som vill att staten ska dra sig tillbaka, så måste alla goda krafter samverka för att Sverige ska stå sig i den globala konkurrensen. Hon konstaterar vidare att en åldrande befolkning och klimatomställning innebär nya utmaningar inför framtiden. Problemet är att Reinfeldts regering är inkapabel att ta sig an dessa utmaningar. Utgångspunkten för Alliansens politik sägs vara att "sjuka och arbetslösa är lata och inte vill jobba", men Andersson menar att det inte räcker med att sänka skatten och förstöra försäkringarna för att problemen ska lösas. Hon konstaterar vidare att den europeiska högerens ensidiga åtstramningspolitik inte har fungerat (Andersson 2013).

Den mest intressanta delen av talet handlar om välfärdspolitiken ekonomiska förutsättningar. Här är måltavlan inte längre Alliansen, utan "delar av vänstern" som bara ropar på högre utgifter, högre statsskulder och ännu mera lån. En sådan politik sägs enligt Andersson leda till högre räntor och "statsfinansiell kollaps". Sverige behöver varken "ensidiga åtstramningar eller oansvarig lånepolitik, utan en ansvarsfull politik som innehåller både besparingar och investeringar för framtiden". Hon

förklarar sedan att detta var Sveriges väg genom 1990-talskrisen, när man sanerade budgeten för att rädda Sverige ur krisen och införde det finanspolitiska ramverket för att aldrig hamna i samma situation igen. Den finanskris som fortfarande pågår vid tiden för talet anfördes dessutom som bevis för samma sak: "arbetslösheten skenar och hopplösheten breder ut sig i de länder som inte har haft ordning och reda i statens finanser" (Andersson 2013).

Här blir Anderssons beskrivning märklig. Hon upprepar argumentet från 1990-talet att kriser undviks genom återhållsam finanspolitik. Men vid det här laget råder relativ samsyn om att 90-talskrisen orsakades av avregleringarna på valuta- och kreditmarknaderna, vilket satte igång en eskalerande händelsekedja som slutade med att den fasta växelkursen tilläts flyta (vilket den har gjort sedan dess) (se Wohlin 1998; Therborn 2020). Budgetunderskotten var med det här synsättet en effekt av krisen som följde, inte dess orsak. Sen går det så klart att argumentera för att det är ett strukturellt problem för svensk ekonomi att den offentliga sektorn är för stor och att detta gör kriser mer sannolika och svårare att manövrera. Men det är inte vad Andersson påstår. När det gäller situationen i Grekland och Sydeuropa är krisorsaken att dessa länder inte har en egen valuta med flytande växelkurs, vilket innebär att penningpolitiken inte kan möta den specifika situationen i dessa länder. Räntorna skjuter i höjden eftersom Europeiska centralbanken inte är villig att stödköpa dessa länders statsobligationer (se Jerneck 2021; ref). Istället tvingar de europeiska institutionerna fram en krishantering som i huvudsak handlar om att möta budgetunderskottet med mycket kraftiga besparingar.

Den legitimering av det finanspolitiska ramverket som Andersson säljer till de socialdemokratiska kongressombuden stämmer helt enkelt inte. Hennes tal är snarare ett försvar av en återhållsam ekonomisk politik som är riktad till de partikamrater som vill se offentliga investeringar. I hennes retorik fungerar 1990-talets erfarenheter som ett avskräckande hot om vad som sker när man tappar kontrollen över budgetens utgiftssida. Redan Göran Persson bidrog till att etablera den här tolkningen av 1990-talskrisen som en statsfinansiell kollaps där hela den offentliga sektorn

var nära att knäckas. De logiska och empiriska bristerna till trots är det en effektiv problembild; partiet har lärt sig av det hårda arbetet med att sanera budgeten och säkerställer att misstagen aldrig kommer att upprepas.

I realiteten är det samma problembild som återkommit gång på gång i vår analys, där budgetunderskott och statsskuld framställs som ett hot mot välfärden och där finansiell återhållsamhet blir ett sätt att försvara denna. Det är samma synsätt som Östros ger uttryck för när han pratar om statsfinanserna som "ideologi" och det är samma syn som kommer att prägla Anderssons tid som finansminister. Andersson framställer detta som en medelväg mellan högerens nedskärningar och vänsterns investeringsiver, men faktum är att Socialdemokraternas position i en internationell jämförelse framstår som allt mer extrem. Det finanspolitiska ramverket har ett riktvärde om en skuldkvot på 35 procent av BNP. Inom EU:s valutaunion, som ofta anklagas för att syssla med finansiellt hökeri, är riktvärdet istället 60 procent (Bofinger 2020).

Sjukförsäkringen

Vid det här laget känner vi igen mönstret: i valrörelsen 2014 säger Socialdemokraterna att de ska bygga upp välfärden. Redan 2010 lyfte de kritik mot hur Alliansen hanterat sjukförsäkringen, vilket sammanföll med ett uppsving för partiet under valrörelsens slutskede. Inför valet 2014 är löftet att sjukförsäkringen ska förbättras (SAP 2014). När politiken sedan ska genomföras så handlar det istället om åtstramningspolitik.

Alliansregeringarna har 2008 infört en rehabiliteringskedja med fasta tidsgränser och ett slutdatum. Deras politik bygger på att "det ska löna sig att arbeta", vilket betyder sänkta ersättningsnivåer för de som inte kan arbeta, samtidigt som en strid ström av jobbskatteavdrag sänker skatten för den arbetande delen av befolkningen. Efter maktskiftet 2014 fortsätter Socialdemokraterna på den väg som Alliansen slagit in på. "Förbättringen" av sjukförsäkringssystemet handlar om att man avskaffar den bortre tidsgränsen för hur länge man kan få ersättning. Den förhatliga "stupstocken" tas bort. I samma veva inför man dock en falllucka i systemet genom att återigen

Satsningar måste finansieras med åtstramningar eller ökad sysselsättning (så länge man inte vill höja skatterna).

styra Försäkringskassan mot striktare bedömningar. Samtidigt som socialförsäkringsminister Annika Strandhäll hösten 2015 utser Ann-Marie Begler till ny generaldirektör för Försäkringskassan formulerar regeringen en ny plan som ska minska kostnaderna för systemet (Socialdepartementet 2015a). Sjuktalet, som är ett mått på det genomsnittliga antalet dagar som svenskarna är sjukskrivna, ska ner från 11,9 2015 till 9,0 senast 2021. Precis som med halveringsmålet ger man alltså den ansvariga myndigheten ett kvantitativt mål att sikta mot. Dessutom konstruerar man, precis som 2003, en omfattande handlingsplan som också innehåller arbetsmiljöåtgärder, samordning och bättre vård (Socialdepartementet 2015a). Men det är Försäkringskassan som är den viktigaste mottagaren. I de direktiv som skickas specifikt till denna myndighet klargörs att regeringen vill se striktare bedömningar av rätten till ersättning (Socialdepartementet 2015b).

Resultaten av den här styrningen är vid det här laget kända. Mellan 2015 och 2020 femdubblas antalet avslag för människor som varit sjukskrivna i 180 dagar (Altermark 2020:13). Försäkringskassan konstruerar nya lagtolkningar och deras handläggare styrs mot att bli tuffare i sina bedömningar. När kritikstormen mot systemet växer under 2020 har flera forskare visat att det finns en organisationskultur på myndigheten som premierar avslag (Altermark 2020; Jacobsson med flera 2019) och att det är tveksamt om myndighetens rättstillämpning följer gällande rätt (Altermark 2020; Mannelquist 2019). Dessutom pekar sjukförsäkringsutredningen (SOU 2020:6) på stora brister i hur ärenden bedöms och Inspektionen för Socialförsäkring

konstaterar i sina rapporter (2018a; 2018b; 2021) att regeringens styrning har ändrat rätts-tillämpningen och att det finns brister i nästan hälften av utredningarna som leder till avslag. I media återkommer personliga berättelser om hur människors liv trasas isär, men det publiceras även forskning som mer systematiskt beskriver den förda politikens konsekvenser (se Altermark 2020; Shutzberg 2021). Socialdemokraterna bär inte ansvar för hela den händelsekedja som leder till att sjukförsäkringen kommer att fungera på det här sättet. Efter Alliansens reformering av systemet 2008 har Sverige ett väldigt hårt regelverk. Försäkringskassan har därtill implementerat system för att möta målet om sänkt sjuktal som borde vara oacceptabla, oavsett vad den sittande regeringen önskar sig. Men det går inte att blunda för att det socialdemokratiska socialdepartementet styr myndigheten mot att göra sjukförsäkringen ännu tuffare.

Precis som med halveringsmålet utgår problem-beskrivningen från en alarmerande stigning av sjuktalet, i det här fallet sedan 2010. I de direktiv som skickas till Försäkringskassan trycker socialförsäkringsministern Annika Strandhäll på att man måste bli bättre på att tillämpa lagen (Socialdepartementet 2015b), vilket innebär att det samtidigt är underförstått att alltför många får sjukpenning eftersom myndigheten inte tillämpar lagen som det är tänkt. Den stigande kurvan är emellertid en statistisk illusion. Under den period som sjuktalet stiger sjunker samtidigt kurvan över antalet personer som får sjukersättning (som tidigare kallades för "förtidspension"). När man lägger samman sjukpenningen och sjukersättningen så visar det sig att svenskarnas frånvaro från arbete på grund av sjukdom knappt har ökat alls under 2010-talets första hälft (Försäkringskassans 2019, 110). Det förefaller högst troligt att personer som tidigare fick sjukersättning nu måste ansöka om sjukpenning istället. Men den här detaljen utelämnas ur lägesbeskrivningen som ministern drar för journalisterna när 9,0-målet presenteras. Istället beskrivs utvecklingen som allvarlig (Strandhäll 2015a) och Strandhäll trycker på att Sverige behöver den arbetskraft som går till spillo när människor inte arbetar (Strandhäll 2015b). Att sänka sjuktalet blir återigen en fråga om landets ekonomiska välgång.

Som sagt har Sverige även under denna period en socialdemokratisk finansminister som hedrar det finanspolitiska ramverket. Det finns inga vetenskapliga metoder som gör det möjligt att avgöra vilka intentioner som låg bakom styrningen av Försäkringskassan mellan 2015 och 2019, men det kan konstateras att det finanspolitiska ramverket och oviljan att genomföra skattehöjningar skapar en speciell politisk dynamik för regeringspartier, där satsningar måste finansieras med åtstramningar eller ökad sysselsättning (så länge man inte vill höja skatterna). Samma dynamik fanns även för Alliansregeringarna, vars skattesänkningar behövde finansieras. Detta utgjorde emellertid inte något större problem, eftersom Allianspartierna gått till val på att sänka ersättningsnivåer och göra välfärdsstaten mindre generös. För en socialdemokratisk regering är det svårare. Politiken, som de facto går ut på att minska de offentliga utgifterna genom att spara på sjukförsäkringen, behöver konvergera med partiets budskap om att återuppbygga välfärden. För Socialdemokraterna blir lösningen att utgå från en problembild där sjukförsäkringens kostnader vävs samman med statsfinanserna mer generellt, vilket i sin tur gör att åtstramningar återigen kan beskrivas som nödvändiga för välfärdssystemens långsiktiga hållbarhet.

Personlig assistans

I samma regleringsbrev till Försäkringskassan där regeringen skriver in 9,0-målet finns också ett liknande mål för den personliga assistansen, som administreras av samma myndighet. Försäkringskassan ska verka för att bryta utvecklingen av antalet beviljade assistanstimmar (Socialdepartementet 2015c). Precis som med 9,0-målet handlar det alltså om målstyrning av myndighet som uppmuntrar till striktare bedömningar. Den personliga assistansen är en insats för människor med omfattande funktionshinder som ska göra det möjligt att leva som deltagande och självbestämmande samhällsmedborgare (Lag om stöd och service för vissa funktionshindrade). Grundprinciperna bakom insatsen är att den som beviljas assistans bestämmer vem som utför denna och vad de beviljade timmarna ska användas till. Mellan 2014 och 2018 förlorar runt 10 procent av

Det förefaller som att regeringen initierar debatten och därmed skapar den legitimitetskris som man i nästa led använder för att motivera besparingar.

alla assistansanvändare sin ersättning och avslagsprocenten ligger som högst runt 90 procent av alla nyansökningar (Altermark 2017). Det handlar alltså om en kraftig urholkning av insatsen, som gör att det blir väldigt svårt för människor att få ersättning.

Under mandatperioden 2014 till 2018 domineras den funktionshinderpolitiska debatten helt av en fråga: kostnaderna för den personliga assistansen. Utgångspunkten är att de totala utgifterna för insatsen har ökat i snabbare takt än antalet personer som är beviljade assistans, vilket innebär att det genomsnittliga antalet timmar per assistansanvändare har stigit (Försäkringskassan 2016:7–11). Detta poängteras återkommande i regeringens retorik. Enligt den ansvarige ministern, Åsa Regnér, är detta en fråga om legitimitet. Det finns ingen motsättning mellan funktionshindrades rättigheter och regeringens kostnadsfokus, eftersom assistansens legitimitet hänger på att man säkerställer att pengarna "går till rätt saker" (Andersson 2015b; Regnér 2016a; Regnér & Karlsson 2016). Vilket så klart implicerar att pengarna går till fel saker, enligt ministrarnas mening. Ett ökat kostnadsfokus gagnar i själva verket assistansanvändare eftersom det värnar förtroendet för assistansreformen som sådan. På det här sättet kan alltså konstruktionen av ett legitimitetsproblem, som bottenar i stigande kostnader, upphäva konflikten mellan funktionshindrades rättigheter och regeringens åtstramningspolitik.

Det finns emellertid få tecken som tyder på att den personliga assistansen vid den här tiden står inför en legitimitetskris. De mediala granskningar som förekommer handlar inte om de generella kostnadsnivåerna för insatsen, utan om enskilda

fall av ekonomisk brottslighet och bristande kontroll. Regeringens politik kan därför knappast betraktas som ett svar på ett bristande förtroende för assistansen. Om något förefaller det som regeringen initierar debatten och därmed skapar den legitimitetskris som man i nästa led använder för att motivera besparingar (se Altermark 2017). Socialdepartementet producerar en strid ström av debattartiklar om frågan (Regnér 2016a; Regnér 2016b; Regnér 2016c; Regnér 2016d). Huvudargumentet i dessa är att kostnadsökningarna inom assistansen inte motsvarar ökade behov och därmed inte är legitima. Människor beviljas personlig assistans som de egentligen inte har rätt till. Detta gör det möjligt för regeringen att använda begrepp som "överanvändande" och "överutnyttjande", där det framställs som att dessa är nedskärningarnas måltavla. Samtidigt sker en förrädisk glidning i språket, där illusionen av en alltför generös rättstillämpning länkas till ekonomisk brottslighet och fusk. Ovanpå detta trycker Regnér också på att de privata assistansbolagen driver upp antalet beviljade timmar för att öka sina egna vinster.

I själva verket finns det varken forskning eller statliga utredningar som ger svar på varför antalet beviljade assistanstimmar ökar. För regeringen fyller detta kunskapsglapp en viktig diskursiv funktion. Här kan nämligen besparingsivrare lansera sina egna förklaringar till kostnadsökningen. Det är just på det sättet som sammanvävningen mellan "fusk" och "överutnyttjande" fungerar. En artikel från Försäkringskassan (Begler & Lender 2016), som märkligt nog ägnar sig åt att legitimera regeringens politik, illustrerar detta. Det faktum att man inte vet "vart varje krona går", för att parafraasera den ansvarige ministern, lämnar utrymme för Försäkringskassan att lansera sin egen förklaring, just i form av fusk, överutnyttjande och privata vinstintressen. De har inga empiriska belägg för detta, men väljer ändå att ägna en stor del av artikeln till att diskutera dessa fenomen. Det faktum att väldigt få assistansanvändare blir återbetalningsskyldiga förklaras med att det finns ett stort mörkertal; på samma sätt som

vi inte tar det relativa fåtalet personer som åker dit för fortkörning som ett tecken på att detta är ett marginalfenomen, kan vi inte låta oss lurats när det kommer till assistansersättningen. Läsaren leds därmed att tro att vi bara ser toppen av ett isberg. Då det är många fler som kör för fort än som åker dit måste samma sak gälla för assistansen. Utöver den kreativa syn på statliga myndigheters uppdrag visavi regeringen som här kommer i dagen⁵, är argumentationen karaktäristisk för hur den personliga assistansen problematiseras efter 2014.

Den här problembilden går igen också i regeringens retorik. Åtstramningarna inom assistansen framställs som ett sätt att antingen klämma åt personer som fuskar, som begär mer assistans än de behöver, eller de privata assistansanordnarna som tros driva på för att fler assistanstimmar ska beviljas. Även om regeringen återkommande poängterar att de flesta assistansanvändare inte utnyttjar systemet så drabbas hela gruppen av ett misstänkliggörande. Det här sättet att motivera besparingspolitik är väl beskrivet inom välfärdsforskningen. Internationellt har det varit vanligt att nedskärningspolitik motiveras med en retorik som går ut på att det finns ett omfattande fusk. Forskarna Anne Schneider och Helen Ingram (1993) menar att detta handlar om att konstruera politikens målgrupper som förtjänta och icke-förtjänta av välfärdstjänster. När man ska genomföra nedskärningar som drabbar en speciell grupp behöver man skapa en målgruppskonstruktion som gör gällande att gruppen inte är förtjänt, till exempel genom att underblåsa föreställningar om ett omfattande fusk.

Det behöver här påpekas att det bevisligen finns fusk inom personlig assistans, precis som inom andra välfärdssystem. Att det rör sig om ett mycket omfattande stöd där varje enskild utbetalning blir väldigt stor har attraherat ekonomiska brottslingar att iscensätta raffinerade härvor inom systemet. Detta har länge påpekats och kritiserats även av assistansens mest ihärdiga försvarare. På motsvarande sätt finns det så klart också en legitim diskussion om vinstuttag i välfärdsverksamheter.

5. Politiska partier har egna pressavdelningar och politiska kommunikatörer som ansvarar för att sälja in regeringars politik. Både givet hur ansvarsfördelningen mellan myndighet och regering brukar se ut och vad som står i Regeringsformen är det överraskande att Försäkringskassan ser det som sitt uppdrag att här legitimera politiskt beslutfattande.

Socialdemokraternas återkommande argument och problembild har motbevisats av åtstramningarnas samlade resultat.

Vår analys handlar alltså inte om fusket inte existerar eller att vinster i välfärden är helt oproblematiske. Vår poäng är istället hur dessa problembilder används för att motivera generella besparingar. Om vi tittar närmare på den förda politiken finns det nämligen ett glapp mellan de problem som regeringen beskriver och de politiska åtgärder som man föreslår. Kostnadsökningen framställs genomgående som ett resultat av att det saknas kontroll över vart pengarna tar vägen. Men de politiska åtgärderna är generella till sin karaktär och drabbar alla assistansanvändare. Till exempel handlar det om att frysa ökningen av ersättningen för assistanstimmar, att uppmontra Försäkringskassan att göra hårdare bedömningar – vilket framförallt kommer att drabba svårt funktionshindrade barn – samt att tillsätta en utredning med besparingsdirektiv. Ingen av dessa åtgärder är designade för att komma till rätt med fusk eller övervinster, i så fall hade det varit mer logiskt med ökad kontroll, mer resurser i arbetet mot ekonomisk brottslighet eller en politik som syftar till att få bort vinstintressena från välfärden. Därför menar vi att assistanspolitiken inte handlar om att regeringen försöker svara på de problem som man målar upp, utan om att just dessa problembilder används för att legitimera generella besparingar (se Altermark 2017). Samtidigt beskrivs dessa som ett sätt att värna den personliga assistansens legitimitet.

Sammanfattning

Vår empiriska analys av Socialdemokratisk nedskärningspolitik visar att partiet genomgående har beskrivit åtstramningar som ett försvar av

välfärden. Detta har varit möjligt eftersom man har utgått från problembilder som gör gällande att den offentliga sektorn är för stor, att tillväxt är en förutsättning för välfärd, att globaliseringen kräver harmonisering med andra länders ekonomiska politik och att budgetunderskott leder till att välfärdssystemen kommer att kollapsa.

Socialdemokratin har inte blivit nyliberal när det gäller politikens mål – däremot influeras problembilderna som styr partiets politik i tilltagande utsträckning av föreställningar som hämtats från idétraditioner som i grund och botten är kritiska mot välfärdsstaten. Under de svåra ekonomiska kriser som regeringen har haft att hantera slinker nya idéer in i partiet och kommer snabbt att dominera analysen av problemen man möter. Den utmärkande skillnaden mellan Socialdemokraternas och de borgerliga partiernas välfärdspolitik handlar alltså inte om i vilken riktning man för landet, utan om hur man legitimerar denna förflyttning. Medan borgerliga regeringar varit tydliga med att man vill genomföra grundläggande förändringar av svensk ekonomi och välfärdspolitik, har de socialdemokratiska regeringarna beskrivit en snarlik politik som ett sätt att bevara välfärdsstaten.

Som Joakim Palme och Daniel Barr (2020) har konstaterat har den här processen förändrat det svenska samhället i grunden. Det går inte längre att betrakta svensk välfärd som exceptionell i en internationell jämförelse (se Ferrarini med flera 2013). När det gäller socialförsäkringarnas totala utgifter har dessa minskat från att utgöra nästan 10 procent av BNP procent under slutet av 80-talet till att ligga på 4,4 procent innan pandemin bryter ut 2020 (Försäkringskassan 2021:14). Vi spenderar idag minst pengar av de skandinaviska länderna på transfereringssystemen och ligger på en mycket blygsam 17 plats i Europa när det gäller dessas andel av BNP (Försäkringskassan 2021:18). Bland länderna som spenderar mindre än Sverige hittar vi stater från forna Jugoslavien och det tidigare östblocket – plus Irland, Cypern, Malta, Turkiet och Island. När det gäller välfärdspolitikens innehåll utformas våra system i allt högre grad utifrån samma ideal om aktivering, incitament och utgiftsmässig återhållsamhet som har karaktäriserat utvecklingen i många andra länder (se Huo 2009). Alltsammans har bidragit till att

Sverige har gått från att vara ett av världens mest jämlika länder till att bli tämligen ordinärt även i detta avseende (Hort 2014; Therborn 2020). Man kan därför säga att Socialdemokraternas återkommande argument och problembild har motbevisats av åtstramningarnas samlade resultat. Den välfärdsstat som man hela tiden sagt att man skulle rädda finns ju inte kvar.

De idéer om samhällsekonomin och välfärdsstaten som influerat socialdemokratins problembilder har paradoxalt nog ofta sitt ursprung i en kritik av just den typ av välfärdspolitik som partiet säger sig vilja försvara. Den regelstyrda ekonomiska politiken, som manifesteras i det finanspolitiska ramverket och inflationsbekämpningen, uppfanns för att minska det offentliga omfattning och för att ge större inflytande åt marknadskrafterna. Idéer om att människor ska ges incitament att arbeta för att inte förslappas av alltför generösa socialförsäkringssystem populariserades av Margaret Thatcher och Ronald Reagan som en kritik av välfärdsstaten. När den här typen av föreställningar får dominera den socialdemokratiska analysen av vilka problem som man måste förhålla sig till spelar det ingen roll att man egentligen *vill* värna välfärden. För i denna idévärld är det de statliga lösningarna på kollektiva problem som behöver skrotas. Som vi har sett blir det också i denna riktningen som politiken kommer att röra sig, oavsett vad socialdemokratiska ministrar säger sig försöka uppnå med sin politik.

Vi vill åter poängtera att vi inte menar att Socialdemokraternas legitimeringar handlar om medveten vilseledning. Snarare är det den övergripande tendensen som är vår poäng: gång på gång agerar partiet utifrån föreställningar som forcerar reträtter. På det här sättet har Socialdemokraterna varit fångade av sina egna problembilder. Tydligast blir detta när det gäller finanspolitiken och det finanspolitiska ramverket. Som Lindberg

(2022, kommande) påpekar fungerar detta som ett tak för hur mycket staten får spendera. Samtidigt saknar ramverket ett golv, vilket innebär att borgerliga regeringar kan genomföra stora skattesänkningar som urholkar välfärdssystemen. Att bygga upp välfärden blir sedan mycket svårt eftersom utgiftstaket begränsar det politiska handlingsutrymmet. Det här har inte bara lett till att välfärdsstaten har försvagats, utan också till en maktförskjutning i svensk politik. Det finanspolitiska ramverket utgör inget hinder för de som vill rasera den svenska välfärdsmodellen, men det försvårar avsevärt för de som vill utveckla den. För vissa nyliberaler är detta till och med ett viktigt skäl till att man förespråkar krav på budgetbalans. Milton Friedmans resonemang kan tjäna som illustration:

Anledningen till att [krav på] balanserade budgetar är viktiga är politiska snarare än ekonomiska; det handlar om att säkerställa så att Kongressen bara kan rösta för högre utgifter om de också röstar för högre skatter – något som politiker kommer akta sig noga för att göra. (Friedman citerad i Chamayou 2021)

En ännu mer rättfram formulering av Friedrich von Hayek (1982:128–129) slår fast att en effekt av att begränsa det demokratiska inflytandet över ekonomin är att detta gör socialistisk omfördelningspolitik omöjlig.

Dessa nyliberala ekonomer har betydligt större klarsyn gällande konsekvenserna av finanspolitikens inriktning än den svenska socialdemokratin. För Hayek, Buchanan och Friedman var institutionaliserad återhållsamhetspolitik ett politiskt vapen mot välfärdsstatens omfördelning, för Socialdemokraterna är det istället en ekonomisk teknikalitet som tjänar syftet att försvara välfärdsstaten.

3. Fyra decennier av tillbakagång

Analysen av hur Socialdemokraterna har legitimerat åtstramningspolitik under de senaste fyrtio åren kommer nu att ligga till grund för en diskussion om vilka konsekvenserna har blivit. Hur hänger socialdemokratins högerglidning och välfärdsretorik samman med partiets utveckling? Vilka har effekterna blivit för det svenska politiska landskapet mer generellt?

Socialdemokraterna vann valet 1982 med 45,6 procent av rösterna. Detta valresultat har man bara varit nära en enda gång sedan dess, nämligen 1994 då man nådde 45,2 procent. Sedan valet 2002 (då Socialdemokraterna fick 39,9 procent av rösterna) har partiet tappat över 25 procent av sina väljare. Den här utvecklingen speglas av hur det har sett ut för flera systerpartier i resten av Europa. Ur ett forskningsperspektiv ger detta goda förutsättningar att studera vad socialdemokratins tillbakagång beror på. Det går så klart inte att dra säkra slutsatser om hur stor påverkan som högerglidningen och välfärdsretoriken har haft, men forskningsläget är så pass gott att det i alla fall går att föra resonemang kring frågan.

Konsekvenserna av Socialdemokraternas utveckling och retorik stannar emellertid inte vid valresultaten. Det går på goda grunder att påstå att det fokus på finanspolitisk disciplin som partiet har bidragit till att etablera som en blocköverskridande konsensus har kommit att rama in den sakpolitiska debatten. Detta har påverkat vilka politiska förslag som ses som möjliga och önskvärda. Efter diskussionen om Socialdemokraternas vikande väljarstöd kommer vi därför att titta på hur partiets problembilder legitimeringar och strukturerar den svenska politiska debatten.

Varför försvinner väljarna?

Forskningen om socialdemokratins fallande väljarstöd är omfattande. Det är därför en bra idé att inleda med en översikt över hur tillbakagången

har förklarats i tidigare studier. Lite förenklat går det att särskilja tre dominerande förklaringar till att socialdemokratiska partier förlorar väljarstöd: en som fokuserar på inneboende spänningar i det socialdemokratiska projektet, en som fokuserar på strukturella förändringar bortom partiets kontroll och en som fokuserar på politiken som socialdemokratiska partier har drivit.

Marxisten Adam Przeworski menar att socialdemokratins utveckling är ett resultat av det reformistiska politiska projektet som sådant. I sin klassiska studie *Capitalism and Social Democracy* argumenterar han för att socialistiska rörelser under 1900-talets första halva ställdes inför valet om man skulle delta i den parlamentariska demokratin eller inte (Przeworski 1985). Som bekant valde arbetarrörelsen i de flesta länder att delta och försöka reformera kapitalismen. Men eftersom arbetarklassen enligt Przeworski, sällan blev en majoritet var detta bara möjligt genom klasskompromisser som innebar att man fick göra avkall på ambitionen att avskaffa kapitalismen. Istället kom politiken att handla om att få till stånd ekonomiska förbättringar för folkflertalet. Resultatet blev att arbetarrörelsens radikala reformagenda underminerades.

I en uppföljande studie, genomförd tillsammans med John Sprague (Przeworski & Sprague 1986) utvecklar författarna implikationerna genom att analysera ett omfattande statistiskt material som visar socialdemokratiska partiers väljarstöd. Przeworski och Sprague argumenterar för att dessa förr eller senare alltid kommer att konfronteras med en avvägning, där det inte längre är möjligt att vinna fler medelklassväljare utan att samtidigt förlora röster från arbetarklassen. Det här dilemmat blir än mer påtagligt under 1970-talet då arbetarklassen enligt författarna minskar i storlek. För att kompensera tenderar socialdemokratiska partier att anpassa sin politik för att vinna fler medelklassväljare, vilket resulterar i att man

Risken för ett mer utslätat parti när man försöker vinna medelklassväljare passar väl in med vår beskrivning av den svenska Socialdemokraternas utveckling.

förlorar sin särart, sina band till arbetarklassen och blir ett mittenparti bland andra. Przeworski och Sprague drar utifrån detta slutsatserna att socialdemokratin begränsas av sitt projekts strukturella förutsättningar och att arbetarrörelsens framgångar i demokratiska val sannolikt har nått vägs ände.

Den här analysen har vissa förtjänster som empirisk beskrivning. Risken för ett mer utslätat parti när man försöker vinna medelklassväljare passar väl in med vår beskrivning av den svenska Socialdemokraternas utveckling såväl som med hur andra forskare har beskrivit socialdemokratin efter 1970-talet. Przeworski sätter dessutom fingret på att arbetarrörelsens partier alltid måste förlita sig på allianser med företrädare för andra klassegment än den traditionella industriarbetarklassen, vilket får konsekvenser för politikens innehåll. Mindre övertygande är den rigida synen på klass och hur klass hänger samman med realiserandet av socialismen. För det första är det noterbart att klasstillhörighet kopplas till specifika yrken. Med övergången till ett postindustriellt samhälle blir dessa yrken färre, vilket för Przeworski innebär att arbetarklassen blir mindre. En funktionell klassanalys behöver dock utgå från hur positioner på (eller utanför) arbetsmarknaden hänger samman med makt. Som Göran Ahrne med flera (2021) har diskuterat betyder inte övergången till en mer tjänstedominerad arbetsmarknad med nödvändighet att människor får större inflytande över sitt arbete. Därtill bygger Przeworskis argument på att endast arbetarklassen (utifrån hans egen snäva definition) kan sträva efter socialism. Allianser med andra väljargrupper kommer med nödvändighet att leda till att partiets ideologiska kärna

försvagas. Att ideologin förändras är som sagt en övertygande empirisk beskrivning av vad som faktiskt sker under 1980-talet i Sverige och i andra europeiska länder, men som Esping-Andersen (1985) påpekar finns det ingen anledning att se detta som ett förutbestämt resultat av samhällets klasstruktur. Det går att bygga allianser och artikulera gemensamma intressen mellan olika grupper.

En liknande form av determinism som Przeworskis, om än inte lika uttalad, gör sig ibland påmind i den stora litteratur som kopplar socialdemokratins tillbakagång till opinionsmässiga förskjutningar i de europeiska ländernas väljarkårer. Här är klassikern Herbert Kitschelts (1994) studie *The Transformation of European Social Democracy*, som beskriver en rad problem för dessa partier. Precis som Przeworski så betonar Kitchelt att den traditionella arbetarklassen minskar i storlek, vilket leder till att socialdemokratins traditionella väljargrupper blir mer heterogena. Ovanpå detta ser Kitchelt en väljarkår som blir mer liberal och globaliseringsprocesser som innebär att de ekonomisk-politiska verktygen som socialdemokratin historiskt har tillämpat inte längre fungerar. I denna diskussion introducerar Kitchelt även den ideologiska dimension som vi idag kallar för GAL–TAN och som spänner mellan Gröna, Anti-auktoritära och Liberala värderingar och Traditionella, Auktoritära och Nationalistiska idéer. Den ökade betydelsen av GAL–TAN-frågor innebär att socialdemokratiska partier ställs inför en ny avvägning, där man måste välja om man vill appellera till en mer värderingskonservativ och invandrings skeptisk arbetarklass eller till en mer liberal urban medelklass (se Hildebrandt & Jäckle 2021).

Det här forskningsfältet har stått för ett imponerande arbete i att kartlägga de strukturomvandlingar och attitydskiften som karakteriserat de senaste fyra decennierna. Dessa utgör reella utmaningar för socialdemokratin och vänstern mer generellt. Det är dock förvånade att man ibland hör socialdemokrater själva lyfta fram den här förklaringsmodellen, då den antyder att socialdemokratin har spelat ut sin historiska roll som dominerande politisk kraft. Möjligtvis har detta att göra med att tillbakagångarna utifrån det här perspektivet inte är av egen förskyllan, vilket

Det står klart att den retoriska strategin att framställa högerglidningen som ett försvar av välfärdsstaten inte har fungerat.

kanske kan vara skönt ur ett mer terapeutiskt perspektiv. Samtidigt är just exkluderingen av socialdemokratins eget agerande från förklaringen perspektivets stora brist. Precis som Bandau (2021) påpekar så undervärderas partiets förmåga att bygga kollektiva identiteter och driva opinion. Kitschelt och hans efterföljare tenderar att betrakta opinioner som ett resultat av strukturförändringar som ligger bortom partiernas kontroll, men om något visar ju arbetarrörelsens historia att rörelser kan forma hur människor förstår sig själva och samhället (jämför Berman 2011). Som Green-Pedersen och van Kersbergen (2002:509–510) har konstaterat saknas det dessutom empiriskt stöd för att de europeiska väljarkårerna blir mer liberala under 1980-talet. Redan Esping-Andersen (1985) argumenterade för att socialdemokratins öde låg i rörelsens egna händer, där man aktivt behövde forma nya koalitioner som svar på nya förutsättningar. Det faktum att socialdemokratiska partier under perioden vi undersöker ofta har misslyckats med detta betyder inte att det är omöjligt.

Det tredje perspektivet vi ska diskutera sätter istället de socialdemokratiska partiernas agerande i centrum. Som påpekas ovan har välfärdssystemen haft ett starkt stöd bland partiets anhängare och i väljaropinionen. När socialdemokratiska partier anammar en politisk agenda som bidrar till att välfärden urholkas så förlorar man både väljare och de tydliga banden till arbetarklassen. En styrka med det här perspektivet är att det finns belägg för att socialdemokratiska högerglidningar leder till väljarförluster (se Bandau 2021). Till exempel visar Schumacher med flera (2013), Hildebrand och Jäckle (2021) och Polacko

(2021) att högerförskjutningar resulterar i ett vikande väljarstöd. Loxbo med flera (2021) menar att detta inte gäller när välfärdssystem är mycket väl utbyggda och Polacko specificerar att socialdemokratiska partier backar när de rör sig till höger *samtidigt* som ojämlikheten ökar. Till skillnad från de forskare som i Kitschelts efterföljd pekar på strukturomvandlingens effekter hittar vi här också studier som beskriver hur socialdemokratiska partier själva har bidragit till att skapa institutionella begränsningar genom att underordna sig ideologiska idéer som minskat det egna handlingsutrymmet (se Bandau 2021; Blyth 2013; Moschonas 2002).

Sammantaget menar vi att forskningsläget visar att socialdemokratiska partier som rör sig högerut tenderar att förlora väljare. Om vi accepterar denna förklaring kan vi konstatera att Sverige faller väl in i mönstret. Samtidigt kan vi också konstatera att partiets legitimering av högerglidningen inte har varit ett effektivt motmedel: som vi redan har varit inne på undergrävs Socialdemokraternas legitimering av åtstrammingspolitikens resultat. De opinionsmässiga förskjutningar och strukturförändringar som de andra forskningstraditionerna pekar på som utmaningar för socialdemokratin är för den sakens skull inte irrelevanta. Ett sätt att tolka och summera forskningsläget är att det finns stöd för att socialdemokratiska partier förlorar när de svarar på dessa utmaningar genom att förflytta sig åt höger.

Åtstrammingsretorik och den politiska debatten

En första konsekvens av Socialdemokraternas högerglidning tycks alltså vara att partiet tappar väljarstöd. Det står också klart att den retoriska strategin att framställa högerglidningen som ett försvar av välfärdsstaten inte har fungerat. Glappet mellan retorik och politik gör att partiet riskerar att framstå som skal av vackra ord som inte motsvaras av politiken man faktiskt bedriver.

Vi tror emellertid att de problembilder som vi analyserat har haft mer omfattande konsekvenser för den politiska spelplanen som sådan. Dessa problembilder har så klart inte bara funnits inom socialdemokratin, utan har infiltrerat det politiska samtalet mer generellt. Men det råder ingen tvekan

om att Socialdemokraterna i Sverige har bidragit till att etablera en bred konsensus kring vikten av budgetbalans och finanspolitisk återhållsamhet. Det finanspolitiska ramverket har skapat en bild av att offentliga investeringar är oansvariga. Den förskjutning som har skett i den politiska debatten, bort från fördelningspolitiska frågor och mot frågor längs GAL–TAN-skalan, kan delvis ses som en konsekvens av detta. Utrymmet för att bedriva omfördelningspolitik blir helt enkelt mycket mindre givet de finanspolitiska förutsättningar som idag tas för givna.

Jens Rydgren och Sara van der Meiden (2019) har argumenterat för att mindre tydliga konfliktlinjer mellan höger och vänster har varit en viktig förutsättning för Sverigedemokraternas framgångar. Fixeringen vid sunda statsfinanser har nämligen inte bara lett till att Socialdemokraterna har genomfört impopulära besparingsåtgärder – till exempel inom sjukförsäkringen och den personliga assistansen – utan har också varit en av krattorna som bearbetat manegen för argument om invandringens kostnader. En oftast outtalad premis för den sakpolitiska debatten har blivit att Sverige har ont om pengar och därför måste spara. Den här föreställningen har i sin tur erbjudit möjligheter för Sverigedemokraterna och de andra högerpartierna att argumentera för att vi inte har råd med invandringen. I ett samhälle där många människor uppfattar att landets förhållandevis höga skattekvoter inte motsvaras av välfärdens kvalitet framstår det som rimligt att fråga vart pengarna egentligen tar vägen. För de som så önskar kan konfliktlinjer mellan olika utsatta grupper mobiliseras. Faktum är att både Fredrik Reinfeldt (se Wingborg 2014:15) och Magdalena Andersson (se Svensson 2015) vid olika tillfällen har bekräftat exakt denna typ av konflikt genom att föra fram att ökad invandring kan komma att leda till åtstramningar inom välfärden.

Framgångarna för den invandringsfientliga högern handlar emellertid inte bara om diskursiva möjlighetsstrukturer, utan också om vilka konsekvenserna av det välfärdspolitiska skiftet har blivit. Vi har redan refererat forskning som slår fast att den minskade offentliga sektorn och åtstramningspolitiken har lett till en större ojämlikhet. Dani Rodrik (2018) har argumenterat för att den globala kapitalismens negativa

konsekvenser har varit en viktig grogrund för den europeiska högerpopulismen. Det välstånd som skapas av ökad handel och kapitalets rörlighet har inte fördelats jämnt – tvärtom finns det stora grupper som upplever att de blivit frånsprungna. De högerpopulistiska rörelserna har enligt Rodrik erbjudit svar på varför människor upplever svårigheter och dessutom pekat ut en annan grupp att skylla på. Överfört till svenska förhållanden har Palm och Rydgren (2018) i en forskningsöversikt visat att risken för arbetslöshet i kombination med hög invandring hänger samman med stödet för Sverigedemokraterna och att grupper vars inkomstökningar halkar efter i högre grad röstar på dessa partier. De hittar emellertid inget stöd för ett direkt samband mellan ekonomisk utsatthet och att rösta på Sverigedemokraterna. Dal Bó med flera (2021) ser däremot att befolkningssegment som efter 2006 har fått det sämre relativt andra grupper i samhället är mer benägna att rösta på Sverigedemokraterna. Det verkar alltså finnas ett visst stöd för att människor som missgynnas relativt andra grupper är mer benägna att rösta på högerpopulistiska partier.

Vår övergripande poäng är att de problembilder som Socialdemokraterna har bidragit till att etablera som förgivettagna sanningar i den svenska debatten har lett till en förskjutning bort från fördelningspolitiska frågor. Samtidigt har Sverigedemokraterna kunnat mobilisera föreställningen om bristande resurser för att lyfta upp invandringens kostnader på den politiska dagordningen. Slutligen har välfärdsnedskärningarna och den ökade ojämlikhet som följer därur skapat ett missnöje som förenklat politisk mobilisering mot invandring.

Att vinna arbetarklassen åter

Så, vad kan arbetarrörelsen göra för att bryta utvecklingen?

Redan Esping-Andersen, Przeworski och Kitchelt noterade att en strategi som går ut på att byta arbetarklassväljare mot urban medelklass är mycket riskabel. Bandau (2021) har påpekat att denna strategi i realiteten har inneburit att socialdemokratiska partier har bytt säkra kärnväljare mot osäkra mittenväljare som man riskerar att förlora i kommande val. Enligt Berman

och Snegovaya (2019) har detta ofta inneburit att arbetarklassväljare hamnar hos högerpopulistiska partier. I valet 2018 gick till exempel Sverigedemokraterna fram bland väljargrupper som är beroende av socialförsäkringarna, medan Socialdemokraterna tappade (Gerin 2021). Att Socialdemokraterna gjorde stora förluster bland arbetarväljare medan Sverigedemokraterna gick framåt är ett uttryck för samma tendens⁶. Redan 2015 argumenterade Maria Oskarsson och Marie Demker för att de svagare banden mellan socialdemokratin och arbetarklassen var en viktig möjliggörande faktor för att Sverigedemokraterna skulle kunna etablera sig på den svenska politiska arenan.

Den internationella forskningen har pekat på att en av socialdemokratins stora utmaningar är att partiets traditionella väljargrupper är splittrade i GAL–TAN-frågor⁷ – i synnerhet gällande migration (se Hildebrandt & Jäckle 2021). Å ena sidan finns en traditionell arbetarklass som är emot en alltför generös invandringspolitik. Å andra sidan är socialdemokratiska partier starka bland en vänsterlutande medelklass som vill ha en generös flyktingpolitik. Däremot är de här grupperna, som alltså är splittrade i synen på invandring, relativt eniga när det kommer till fördelningspolitiska frågor, där det finns ett starkt stöd för en välutbyggd och omfördelande välfärdsstat i båda grupperna. Även om det inte är givet att dessa beskrivningar kan överföras direkt till en svensk kontext – den citerade studien undersöker Sverige och 12 andra västeuropeiska länder – så känner vi igen föreställningen om ett vägval för Socialdemokraterna, där man behöver välja vilka grupper man vill appellera till utifrån hur dessa ser på invandring.

Daniel Enström och Ulrika Andersson (2018) har tacklat liknande frågor med fokus på yrkesgruppers förändrade attityder. De visar att för väljare med lägre utbildning som arbetar i produktionsbaserade yrken blir inställningen

Det är svårt att undvika slutsatsen att Socialdemokraterna under de senaste decennierna har agerat i enlighet med den sämsta tänkbara strategin.

till migrationen ofta utslagsgivande gällande stödet till Socialdemokraterna. Mellan 1998 och 2018 är invandringskritiker i denna grupp mer benägna att lämna partiet än personer i samma yrkesgrupp som har en mer positiv inställning till migration. Samtidigt visar deras studie också att attityderna till högerorienterad välfärds politik har blivit markant mer negativa, oavsett inställning till migration och i alla yrkesgrupper. På samma gång som den svenska befolkningen verkar röra sig till vänster i de ekonomiska och välfärds politiska frågorna, där Socialdemokraterna successivt rört sig åt andra hållet, tappar partiet väljare bland de som är kritiska till migrationen.

Mot den här bakgrunden är det svårt att undvika slutsatsen att Socialdemokraterna under de senaste decennierna har agerat i enlighet med den sämsta tänkbara strategin. Man har rört sig till höger i fördelningspolitiska frågor, vilket riskerar att skrämja bort både den vänsterlutande medelklassen och industriarbetarklassen, och man har riktat allt mer fokus på GAL–TAN-frågor, vilket försvårar att man bygger allianser mellan dessa grupper (se Bandau, 2001; Hildebrandt & Jäckle 2021). Sedan början 1980-talet har Socialdemokraterna gått från att se det som politikens uppgift att reglera ekonomin till att se det som sin uppgift att understödja ekonomin och etablera tydliga normer och regler för den ekonomiska

6. Det ska klargöras att detta inte är en analys av Sverigedemokraternas väljare eller partiets stora framgångar. Partiet gick fram ännu starkare bland företagare i valet 2018 och har tidigare tagit många röster från Moderaterna.

7. Vi ser på GAL–TAN-skalan som ett deskriptivt verktyg för att kartlägga attityder till fenomen som inte låter sig inordnas under höger–vänster-frågorna. Mer allmänt är vi skeptiska till att höger–vänster och GAL–TAN kan hållas åtskilda – både när samhället analyseras och när vi försöker konstruera politiska strategier.

politiken (se Strandberg 1999:139). Eftersom de fördelningspolitiska konflikterna därmed hamnar utanför vad som är politiskt möjligt att tackla har andra frågor fokuserats. Socialdemokratin har alltså inte fallit offer för hur den politiska dagordningen har förändrats, utan varit medskapare av en dagordning som man själva förlorar på. Som Maria Oskarson (2005) har visat så interagerar partiernas ställningstaganden och väljarnas syn på vad som är viktigt och önskvärt.

Den bakomliggande insikten här handlar om att väljarstöd inte bara är ett resultat av väljares preferenser i olika sakpolitiska frågor, utan också av hur man värderar dessa frågor vikt. I inledningen av den här rapporten refererade vi till SOM-institutets undersökningar och Välfärdsstatsundersökningen, som båda visar på att det svenska folket vill ha en vänsterorienterad välfärdspolitik. Det finns till exempel ett starkt stöd för skattefinansierad välfärd (Svallfors 2010)

och ett starkt motstånd både mot förslag om vinstuttag i välfärden och att offentliga sektorn ska bli mindre (Enström & Andersson 2018; Martinsson & Andersson 2021). Samtidigt visar SOM-undersökningarna också att "Integration/Immigration" och "Lag och ordning" betraktas som de två viktigaste samhällsproblemen. Här har det skett en förskjutning, bort från de fördelningspolitiska frågorna och mot GAL-TAN-frågor (Enström & Andersson 2018). Istället för att anpassa sig efter vad man tror att väljaropinionen vill gällande invandringen och brottsbekämpningen, när nu dessa frågor seglar upp som centrala för väljarna, är en alternativ strategi att arbeta för att höger-vänster-frågorna hamnar högre upp på listan över vilka problem som är viktigast. Självfallet behöver alla partier ha trovärdiga politiska lösningar på de problem som väljarna upplever, men på längre sikt behöver man också forma agendan till sin fördel.

4. Slutsatser

Tre paradoxer

Vi inledde den här rapporten med att peka på tre motsägelser: (1) att Socialdemokraternas välfärdsretorik och nedskärningspolitik inte hänger samman, (2) att Socialdemokraternas anhängare vill ha en annan välfärdsolitik än den som det egna partiet bedriver samt (3) att det mycket starka stödet för en vänsterorienterad välfärdsolitik inte avspeglas i hur människor röstar.

Den första motsägelsen handlar om vår huvudsats: socialdemokratin jämkar samman glappet mellan retorik och politik genom att utgå från problembilder som gör det möjligt att beskriva nedskärningspolitik som ett försvar av välfärdsstaten. Vi har visat hur de här problembilderna ser ut och diskuterat hur och när de får fäste i partiet. Men framförallt har vi pekat på hur de fungerar när socialdemokratiska regeringar legitimerar sina politiska förslag.

Den andra motsägelsen handlar om hur Socialdemokraterna rör sig till höger i strid med sina väljares och medlemmars vilja. Här har vi visat hur Socialdemokraternas partiledning konsekvent har genomfört förändringar med hänvisning till ekonomiska nödvändigheter, vilket man använt för att blidka partiets medlemmar och väljare. Politiken och legitimeringarna som vi har beskrivit kommer från regeringskansliet, från de eliter inom partiet som har makt att producera och paketera policys. Det har inte varit en speciellt framgångsrik strategi, men den dominerar hur Socialdemokraternas välfärdsolitik har formats och beskrivits.

Den tredje paradoxen handlar om varför högern vinner valen samtidigt som vänsterns välfärdsolitik är mest populär. Vi har diskuterat olika relaterade förklaringar här. För det första så är det delvis andra frågor än de välfärdsolitiska som avgör hur människor röstar, där höger–vänsterdimensionen generellt har försvagats i svensk politik. För det andra har socialdemokratin förändring sannolikt lett till att man förlorat

väljare. Precis som Berman och Snegovaya (2019) förutspår har dessa inte hamnat hos andra vänsterpartier, utan gått över blockgränsen (Oscarsson & Holmberg 2008; 2011). För det tredje har de problembilder som partiet utgått ifrån försvagat vänstern som sådan eftersom det har blivit svårare att bedriva vänsterpolitik. I takt med att Socialdemokraterna har format en verklighetsbild där offensiva välfärdsatsningar framstår som omöjliga, har hela det politiska samtalet förskjutits mot att i högre utsträckning handla om så kallade GAL–TAN-frågor. Högerpartiernas möjligheter att dominera den politiska debatten har därmed blivit större. En stabil vänstermajoritet skulle sannolikt kräva att de fördelnings- och välfärdsolitiska frågorna hamnar i fokus.

Har socialdemokratin en framtid?

Till skillnad från de forskare och kritiker som tror att socialdemokratiska partier har spelat ut sin historiska roll, så menar vi att socialdemokratin har en stor framtid i stor utsträckning beror på hur socialdemokratiska partier agerar. Moschanos (2002:293) har beskrivit det som att socialdemokratin har gått från att vara en politisk kraft för jämlikhet inom ramarna för ett ojämnt socioekonomiskt system till att bli en politisk kraft som understödjer tilltagande ojämlikhet inom ramarna för ett system som blivit ännu mera ojämnt. Socialdemokratin har en framtid beroende av att man bryter sig ur denna situation. Dels för att man förlorar på den ur ett rent valstrategiskt perspektiv, dels för att partier som inte adresserar samhällets ojämlikheter knappast kan kallas för socialdemokratiska.

Vi som har författat den här rapporten är födda 1982. Det betyder att vi levt hela våra liv i en politisk verklighet där välfärdsstaten försvagas och ojämlikheten växer. Snart kommer hälften av Sveriges befolkning att dela denna erfarenhet med

Socialdemokratin framtid beror i stor utsträckning på hur socialdemokratiska partier agerar.

oss. Sedan året vi föddes har Socialdemokraterna suttit vid makten under 27 av 39 år. För oss som nu är runt 40 år gamla och någorlunda vänster-sinnade är berättelsen om hur den socialdemokratiska välfärdsstaten byggdes förvisso vacker i sin illustration av kamp mot ojämlikhet och utsatthet, men också en berättelse om det förgångna. Vår samtid berättar nämligen en annan historia. Samtidigt framstår det för oss som att man inom partiet ofta ser välfärdsstaten som partiets nutid, själ och hjärta. Problemet med det är inte att socialdemokrater identifierar sin organisation med de kollektiva trygghetslösningarna, utan att denna övertygelse alltför sällan omsätts i politik. Kanske behöver partiet förhålla sig till att allt färre förknippar socialdemokratin med ATP-pensionen, Arbetsmarknadsstyrelsen och miljonprogrammet, eftersom de levt sina liv i en tid där socialdemokratin istället har gjort sig kända för nedskärningar, budgetbalans och pragmatism. Kanske behöver ett partis själ vara en berättelse om framtiden istället för om det förflutna.

För oss är det inte givet att socialdemokratin kommer vara den politiska kraft som kanaliserar de jämlikhetssträvanden som alltjämt finns i det svenska samhället och som under de senaste åren blivit alltmer synliga, till exempel i välfärdsarbetares kamp mot nedskärningar, i lärares opinionsbildning mot skolmarknaden och i utförsäkrades kamp mot eroderande trygghetssystem. Det är talande för dagens socialdemokrati att dessa rörelser, som på olika sätt kan sägas kämpa för en omfördelning av välfärdsstat som ger alla människor trygghet och lika förutsättningar, inte betraktar partiet som en allierad. De sjukskrivna aktivisterna konstaterar att det var Socialdemokraterna som stramade åt sjukförsäkringen efter 2015 och välfärdsarbetarna att partiet förefaller prioritera statsfinansiella besparingar framför en upprustning av välfärdsstaten. För de som tror på en socialdemokratisk framtid borde detta vara en allvarlig tankeställare.

Å andra sidan är dessa jämlikhetssträvanden också hoppingivande. Under de senaste åren har flera centrala välfärdsdebatter ändrat karaktär, till exempel illustreras detta av den omfattande kritiken av marknadsskolan och den alltför hårda sjukförsäkringen. Detta borde ingjuta mod i arbetarrörelsen och vänstern att definiera sina egna problem utifrån det klassamhälle som alltjämt existerar. Med avseende på socialdemokratin kanske det låter som att vi vill se en radikalisering, men egentligen handlar det om något klassiskt sossigt: att "ta ansvar". För den politik man fört under de senaste fyrtio åren och den omorientering som nu är nödvändig. ■

Referenser

- Ahrne G, Stöber N & Thaning M (2021) Klasstrukturen i Sverige. Struktur, klass och inkomster: kontinuitet och förändring 1985–2015. I Suhonen D, Therborn G & Weithz J (red.), *Klass i Sverige. Ojämligheten, makten och politiken i det 21:a århundradet*. Lund: Arkiv förlag och Katalys.
- Altermark N (2017) Hur legitimeras socialpolitiska besparingar? Konstruktionen av personlig assistans som ett ”kostnadsproblem”. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 24(2):107–126.
- Altermark N (2020) *Avslagsmaskinen: Byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring*. Stockholm: Verbal.
- Anderson KM (2001) The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State – Reforms of Swedish Pensions and Unemployment Insurance. *Comparative Political Studies*, 34(9):1063–1091.
- Andersson M (2013) Tal på Socialdemokraternas kongress 2013. <https://www.svenskatal.se/20130403-magdalena-andersson-tal-pa-socialdemokraternas-kongress-2013/>
- Andersson M (2015) Vi måste se över systemet för LSS. *Aftonbladet*, 2015-12-18. <http://www.regeringen.se/debattartiklar/2015/12/vi-maste-se-over-systemet-for-lss/>
- Andersson J (2003) *Mellan tillväxt och trygghet: idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden* (Diss.). Uppsala: Uppsala universitet.
- Bacchi CL (2009) *Analysing Policy: What's the Problem Represented to Be?* Frenchs Forest: Pearson.
- Baggesen Klitgaard M (2007) Why are they doing it? Social democracy and market-oriented welfare state reforms. *West European Politics*, 30(1):172–194.
- Bandau F (2021) The Electoral Crisis of Social Democracy: Postindustrial Dilemmas or Neo-liberal Contamination? *Political Studies Review*, förtryck.
- Begler A & Lender A (2016) Bolag och brukare har fel om kris i assistansen. *Dagens Nyheter*, 2016-06-06.
- Belfrage C (2011) Subversive neoliberalism and the financialization of Swedish pensions: failure or opportunity? I Sorsa V-P, *Rethinking Social Risks in the Nordics*. Brussels: Foundation of European Progressive Studies.
- Belfrage C & Kallifatides M (2018) Financialization and the New Swedish Model. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 42:875–899.
- Bergh A & Erlingsson G (2009) Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms. *Scandinavian Political Studies*, 32(1):71–93.
- Berman S (2006) *The Primacy of Politics Social Democracy and the Making of Europe's Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.
- Berman S (2011) Social Democracy's Past and Potential Future. I Cronin J, Ross G & Shoch J, *What's Left of the Left? Democrats and Social Democrats in Challenging Times*, Durham: Duke University Press.
- Berman S & Snegovaya M (2019) Populism and the decline of social democracy. *Journal of Democracy* 30(3):5–19.
- Blyth M (2013) *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Bofinger B (2020) Myten om det farliga budgetunderskottet. *Katalys*, Rapport no. 77.
- Buchanan JM & Wagner RE (1977) *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.
- Börjesson A (2019) *(R)evolutionära idéer: Förändring i svensk sjukförsäkringspolitik 1995–2015* (Diss.). Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Chamayou G (2021) *The Ungovernable Society: A Genealogy of Authoritarian Liberalism*. Cambridge: Polity Press.

- Conradson D (2020) Welfare Reform. I Kobayashi A (ed.), *International Encyclopedia of Human Geography*. Oxford: Elsevier.
- Cronin J, Ross G & Shoch J (2011) Introduction: The New World of the Center-Left. I Cronin J, Ross G & Shoch J, *What's Left of the Left? Democrats and Social Democrats in Challenging Times*, Durham: Duke University Press.
- Cruikshank B (1999) *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. New York: Cornell University Press.
- Dal Bó E med flera (2021) Economic and Social Outsiders but Political Insiders: Sweden's Populist Radical Right. Konferenspaper: <http://faculty.haas.berkeley.edu/dalbo/RadicalRight.pdf>
- Dir 2004:129 Kommittédirektiv: översyn av socialförsäkringarna.
- Enström D & Andersson U (2018) Yrkesgrupperns ideologiska polarisering 1998–2018. I Andersson U med flera (red.), *Storm och Stiltje SOM-undersökningen 2018*. Göteborg: SOM-institutet.
- Esping-Andersen G (1985) *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen G (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Evertsson K, Kölln A-K & Polk J (2019) Svenska partimedlemsundersökningen. Valforskningsprogrammet Rapport 2019:4. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Feldt K-O (1991) *Alla dessa dagar*. Stockholm: Norstedt.
- Ferrarini T med flera (2013) Social citizenship rights and social insurance replacement rate validity: Pitfalls and possibilities. *Journal of European Public Policy* 20(9):1251–1266.
- Freeman RB (1995) The Large Welfare State as a System. *American Economic Review* 85(2):16–22.
- Försäkringskassan (2007) *De gemensamma metoderna i sjukförsäkringen – Hur blev det?* Försäkringskassan Redovisar 2007:8. Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2016) Hur kan Försäkringskassan bli bättre på att motverka fusk och oegentligheter med assistansersättning? (Socialförsäkringsrapport 2016:8) Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2019) Årsredovisning. Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2021) Socialförsäkringen i siffror 2021. Stockholm: Försäkringskassan.
- Gerin E (2021) Kampen om arbetarväljarna. I Suhonen D, Therborn G & Weithz J (red.), *Klass i Sverige. Ojämligheten, makten och politiken i det 21:a århundradet*. Lund: Arkiv förlag och Katalys.
- Green-Pedersen C & van Kersbergen K (2002) The Politics of the 'Third Way': The Transformation of Social Democracy in Denmark and the Netherlands. *Party Politics*, 8(5):507–524.
- Gårdestig S (2004). Framställan vid hearing i Riksdagen, Stockholm, 2004-05-25.
- Hayek F.A. (1982) *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Principles of Justice and Political Economy*. London: Routledge.
- Hemerijck AC & Schludi M (2000) Sequences of policy failures and effective policy responses. I Scharpf FW & Schmidt VA (red), *Welfare and Work in the Open Economy*. New York: Oxford University Press, 125–228.
- Hemmingsson T (2004) Samband mellan sjukskrivning och arbetslöshet. I *Den höga sjukfrånvaron – Sanning och konsekvens*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut.
- Hildebrandt A & Jäckle S (2021) The shifting class-base of social democratic parties in Western Europe. *European Politics and Society*, ahead of print.
- Hinnfors J (2015) Socialdemokraterna: Från klar vaghet till vag klarhet. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 117(2):137–152.
- Holmgren K, Rosstorp F & Rohdén H (2014) Confidence in the Swedish Social Insurance Agency – the perspectives of people with experience from health insurance. *European Journal of Public Health* vol. 24 (suppl_2).
- Hort S (2014) *Social policy, welfare state, and civil society in Sweden. Vol. 2, The lost world of social democracy 1988–2015*. Lund: Arkiv.
- Huo, J (2009) *Third way reforms: Social democracy after the Golden Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2018a) Förändrad styrning av och i Försäkringskassan: En analys av hur regeringens mål om sänkt sjuktid på 9,0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning. ISF 2018:16.

- Inspektionen för socialförsäkringen (2018b) Ökning av antalet personer som får beslut om indragen sjukpenning: En redovisning av vad som kännetecknar gruppen försäkrade som får sin sjukpenning indragen. ISF 2018:12.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2021) Försäkringskassans utredningsskyldighet. En granskning av Försäkringskassans tillämpning av utredningsskyldigheten i ärenden om sjukpenning och aktivitetsersättning där ansökan har avslagits. ISF 2021:3.
- Jacobsson K, Seing I & Hollertz K (2019) Följsamhet som styrningsideal hos Försäkringskassan – ett hot mot rättssäkerheten? *Socialmedicinsk tidskrift*, 96(5):682–89.
- Jerneck M (2020) Sluta snacka strunt om svensk ekonomi. *Aftonbladet Kultur*, 2020-06-23.
- Jessop B (1993) Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-for-dist political economy. *Studies in Political Economy* 40(1):7–39.
- Johnson B (2010) *Kampen om sjukfrånvaron*. Stockholm: Arkiv.
- Kitschelt H (1994) *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Korpi W (2003) Welfare-state regress in western Europe: politics, institutions, globalization, and europeanization. *Annual Review of Sociology* 29(1):589–609.
- Larsson L (2002) Sick of Being Unemployed? Interactions Between Unemployment and Sickness Insurance in Sweden. Working paper 2002:6. IFAU – Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
- Lindbeck A (1993) *Nya villkor för ekonomi och politik: Ekonomikommisionens förslag*. SOU 1993:16.
- Lindberg E (2022 i tryck) Den farliga finanspolitiken: Föreställningar om ekonomisk politik från finanspolitiskt ramverk till finanskris. I Altermark N & Dahlstedt M, *Bortom systemskiftet*, Stockholm: Verbal förlag.
- Lindgren-Åsbring M (2019) *Kanslihusögern – Frälsare eller dödgrävare?* Stockholm: Tankesmedjan Tiden.
- Lindvall J (2004) *The Politics of Purpose: Swedish Macroeconomic Policy After the Golden Age*. PhD dissertation. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Lindvall J (2009) The real but limited influence of expert ideas. *World Politics* 61(4):703–730.
- LO-ekonomerna (1994) Sverige har råd! LO-ekonomerna förklarar den ekonomiska krisen på vardagsspråk. Stockholm: Landsorganisationen i Sverige.
- Loxbo K med flera (2021) The decline of western European social democracy: exploring the transformed link between welfare state generosity and the electoral strength of social democratic parties, 1975–2014. *Party Politics* 27(3):430–441.
- Lucas RE & Sargent TJ (1978) After Keynesian Macroeconomics. Paper Presented at the Federal Reserve Bank of Boston Conference #19.
- Mannelquist R (2019) Rättsutlåtande angående läkarintyg för sjukpenning. LO/TCO Rättsskydd.
- Martinsson J & Andersson U (red.) (2021) Svenska trender 1986–2020. Göteborg: SOM-institutet.
- Moschonas G (2002) *In the Name of Social Democracy: The Great Transformation: 1945 to Present*. London: Verso Books.
- Nordström K med flera (2015) Sickness absence in workplaces: Does it reflect a healthy hire effect? *International Journal of Occupational Medicine and Environmental Health* 29(2):315–330.
- Nuder P (2008) *Stolt men inte nöjd: En kärleksförklaring till politiken*. Stockholm: Norstedt.
- Oscarsson H & Holmberg S (2008). *Regeringsskifte: väljarna och valet 2006*. Stockholm: Norstedts.
- Oscarsson H & Holmberg S (2011). *Åttapartivället 2010*. Stockholm: SCB.
- Oskarson M (2005) Social Structure and Party Choice. I Thomassen J (red.), *The European Voter: A Comparative Study of Modern Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Oskarson M & Demker M (2015) Room for Realignment: The Working-Class Sympathy for Sweden Democrats. *Government & Opposition*, 50(4):629–651.
- Palm J & Rydgren J (2018) *Ojämlighet och radikala högerpartier*. Stockholm: Landsorganisationen i Sverige.
- Palme J med flera (2001) *Välfärdsbokslut för 1990-talet*. SOU 2001:79. Stockholm: Ministry of Health and Social Affairs.

- Persson G (2002) Regeringsförklaring 1 oktober 2002. <https://www.regeringen.se/49b6b4/contentassets/9a945c387342477d89427a120d7e13df/regeringsforklaringen-1-oktober-2002>
- Persson G (2007) *Min väg, mina val*. Stockholm: Bonniers.
- Pierson P (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. London: Cambridge University Press.
- Pierson P (2004) *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Polacko M (2021) The rightward shift and electoral decline of social democratic parties under increasing inequality. *West European Politics*, 1–28.
- Pontusson P (1992) *The Limits of Social Democracy: Investment Politics in Sweden*. Ithaca: Cornell University Press.
- Prop. 1990/91:87 *Om näringspolitik för tillväxt*.
- Prop. 2002/03:1 Budgetproposition för 2003.
- Prop. 1996/97:150 1997 års ekonomiska vårproposition.
- Prop. 1994/95:150 Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m.
- Przeworski A (1985) *Capitalism and Social Democracy*. London: Routledge.
- Przeworski A & Sprague J (1986) *Paper Stones: The History of Electoral Socialism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Regnér Å (2016a) Vi måste kunna prata om kostnader även när det gäller funktionsnedsatta. *Nyheter 24*, 2016-03-09.
- Regnér Å (2016b) Välfärden får kosta – men pengarna ska gå till dem som behöver dem. *Metro*, 2016-03-31.
- Regnér Å (2016c) Så vill vi förbättra assistansersättningen. *Dagens Samhälle*, 2016-05-26.
- Regnér Å (2016d) Kostnadskontroll och utveckling går hand i hand. *Dagens Samhälle*, 2016-06-01.
- Regnér Å & Karlsson A (2016) Individens rättigheter ska och kommer att stå i centrum. *Kristianstadsbladet*, 2016-05-23.
- Rodrik D (2018) Populism and the economics of globalization. *Journal of International Business Policy*.
- Rothstein B (1998) *The Social Democratic State: The Swedish Model and the Bureaucratic Problem*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Rydgren J & van der Meiden S (2019) The radical right and the end of Swedish exceptionalism. *European Political Science*, 18(3):439–455.
- Ryner JM (2004) Neo-liberalization of social democracy: the Swedish case. *Comparative European Politics* 2:1, 97–119.
- Ryner JM (2018) Neoliberalisation of European Social Democracy: Transmissions and Dispositions. I Cahill D, Cooper M, Konings M & Primrose D (red.), *The SAGE Handbook of Neoliberalism*. London: Sage Publications.
- Samuelson P & Solow R (1960) Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy. *The American Economic Review*, 50(2):177–194.
- SAP (1982) Valmanifest. <https://www.arbark.se/sv/2014/01/socialdemokratiska-valmanifest/>
- SAP (1994) Valmanifest. <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/s/v/1994>
- SAP (2014) Valmanifest. <https://www.arbark.se/sv/2014/01/socialdemokratiska-valmanifest/>
- Scharpf FW (2000). Economic changes, vulnerabilities, and institutional capabilities. I Scharpf FW & Schmidt VA (red.), *Welfare and Work in the Open Economy*. New York: Oxford University Press, 21–124.
- Schneider A & Ingram H (1993) Social construction of target populations: implications for politics and policy. *American Political Science Review*, 87(2):334–347.
- Schumacher G, Vis B & van Kersbergen, K (2013) Political parties' welfare image, electoral punishment and welfare state retrenchment. *Comparative European Politics*, 11(1):1–21.
- Shutzberg M (2021) *Tricks of the Medical Trade: Cunning in the age of bureaucratic austerity* (Diss). Huddinge: Södertörns högskola.
- Skr. 1990/91:50 om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna.
- Skr. 2003/04:101 Årsredovisning för staten 2003.
- Socialdepartementet (2015a) Åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro. Bilaga till protokoll vid regeringssammanträde. 2015-09-24 nr II.
- Socialdepartementet (2015b) Uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess. S 2015/07316/SF.

Socialdepartementet (2015c) Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Försäkringskassan. (Regeringsbeslut I:8).

SOU 1993:16 *Nya villkor för ekonomi och politik: Ekonomikommissionens förslag.*

SOU 2020:6 *En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering.*

Strandberg U (1999) Ekonomisk politik som demokratiskt problem. I Amnå E, Globalisering. *Demokratiutredningens forskarvolym IX*. SOU 1999:83.

Strandhäll A (2015a) Pressmeddelande, 23 september 2015. <https://news.cision.com/se/socialdepartementet/r/regeringen-tar-krafttag-for-okad-halsa-och-minskad-sjukfranvaro,c9834992> (hämtad 10 augusti 2021).

Strandhäll A (2015b) Uttalanden i intervju, 23 september 2015. <https://www.svt.se/nyheter/okad-halsa-och-minskad-sjukfranvaro> (hämtad 10 augusti 2021).

Sverenius T (1999) *Vad hände med Sveriges ekonomi efter 1970?* SOU 1999:150.

Sverenius T (2009) "Sossar ger svar". *Arena*, 2009:5.

Svallfors S (2004) Class, Attitudes and the Welfare State: Sweden in Comparative Perspective. *Social Policy & Administration*, 38(2):119–138.

Svallfors S (2010) A Bedrock of Support? Trends in Welfare State Attitudes in Sweden, 1981–2010. *Social Policy & Administration*, 45(7):806–825.

Svensson O (2015) Magdalena Andersson: "Vi har inte så mycket kapacitet kvar". *Aftonbladet*, 2015-11-05. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/yvVdPA/magdalena-andersson-vi-har-in-te-sa-mycket-kapacitet-kvar>

Therborn G (2020) Sweden's turn to economic inequality, 1982–2019. *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 52:159–166.

Thomasson J (2006) Försäkringskassan: Bedömningen är hårdare i dag. *Vårdfokus*, 2006-03-31.

Wingborg M (2014) Förklaringar till Sverigedemokraternas framgång och strategiska slutsatser för arbetarrörelsen. *Katalys*, rapport no. 17.

Wohlin L (1998) Bankkrisen upprinnelse. *Ekonomisk Debatt*, 26(1):21–30.

Östberg K (2009) *När vinden vände: Olof Palme 1969–1986*. Stockholm: Leopard.

1. Välfärden är vinsten
2. Svar på tal om vinster i välfärden
3. Vilken arbetsmarknad ska vi ha?
4. Slaget om den likvärdiga skolan
5. Hälften kvar och hela framtiden
6. "Jag tar värktabletter men det hjälper inte"
7. Vägen till en likvärdig skola
8. Fallet järnvägen
9. Björklundeffekten
10. Åtstrammingsdoktrinen
11. En röst på SD är en röst på högern
12. Mest åt de rika
13. Färre lärare ger vinsten!
14. Ordens makt i politiken
15. Handbok för en ny kulturminister
16. Städhjälp och bartender för alla?
17. Förklaringar till SD:s framgång
18. Utan segel i vänstervinden – eftervalsanalys
19. I frihandelns goda namn
20. Från massarbetslöshet till full sysselsättning
21. Vägen till en likvärdig skola – skolpolitisk årsbok 2015
22. Jämlikhet är lösningen!
23. En för alla, alla för vem?
24. Måste vi jobba 8 timmar per dag?
25. Kapitalet i tjugoförsta århundradet
26. Piketty på tre röda
27. Porten kallas trång
28. Partierna och jämlikheten
29. Anställningsformer i Sverige
30. Med låg kvalitet som affärsidé
31. Den blåbruna röran
32. Spagat över väljarkåren
33. I skuggan av TTIP: Ceta
34. Postkapitalism: Vår gemensamma framtid
35. Massivt stöd för jämlikhetspolitik
36. Pensionssveket
37. Med integrationen som murbräcka
38. Finansialiseringen av Sverige
39. Fattigdom gör inte människor friskare
40. Klass, identitet och politisk mobilisering
41. Arbetarlitteraturen och klassamhället
42. Arbetarklassens symboliska utplåning i medelklassens medier
43. Mediekapitalet
44. Nomaderna på den svenska arbetsmarknaden
45. Det nya arbetslivet: Management-by-stress
46. Svängdörrarnas förlovade land
47. Vilka är "vi" i jämställdhetspolitiken?
48. Klassamhällets tystade röster och perifera platser
49. En fråga om klass i framtidsstaden Malmö
50. I väntan på klasspolitik
51. Medelklassens förändrade maktposition
52. Professionerna, mellanskikten och klassanalysen
53. Klassamhällets rasifiering i arbetslivet
54. Arbetarrörelsens blinda fläck
55. Ägande- och förmögenhetsstrukturen och dess förändring sedan 1980
56. Välfärdsmodellens omvandling
57. Klass och hälsa
58. Klassamhället och döden
59. Klasstrukturen i Sverige
60. Lågt lönemärke gynnar högvärlönlade
61. Vårdstölden
62. Kapitalet, överheten och alla vi andra
63. Låga löner funkar inte
64. Lönebildningen i de skandinaviska länderna
65. Industrins lönenormering kan och bör reformeras
66. När kapitalet vann valet – eftervalsanalys
67. Till vänsterpopulismens försvar
68. Förstatliga pengarna
69. Vägen till jämställda löner inom arbetarklassen
70. Produktionen av pengar
71. Olika risker med en långsiktigt minskning av löneandelen
72. Europeanormen saknar relevans
73. Lönebildning för en ny tid
74. Socialistiska manifestet
75. Beskatta kapitalet
76. Tre sätt att finansiera välfärden
77. Myten om det farliga budgetunderskottet
78. Så räddar vi klimatet
79. Attack mot anställningsskyddet
80. Coronateserna
81. Kapitalet och ideologin
82. Världens jämlikaste land?
83. Klimatkeynesianism nu
84. Privata sjukvårdsförsäkringar bryter mot lagen
85. Klass i Sverige
86. Vad kommer efter socialdemokratin?
87. Underskottsmyten
88. Investeringar är bästa stimulansen
89. Pensionsoron
90. En pension att leva på
91. Uppdraget
92. Den ignorerade majoriteten
93. Vad hade Erlander gjort?
94. Blåbrunt Sverige
95. Övervakningskapitalismen
96. Nedskärningarna bakom den hårda retoriken
97. Vi skär ner i välfärden för att rädda välfärden